

De raad aan de voorkant

De kaderstellende rol van de raad

Onderzoek in opdracht van de Griffie van de gemeente Groningen.

**Bonne Veenstra
Rijksuniversiteit Groningen
Augustus 2008.**

Voorwoord

Vanaf begin maart 2008 heb ik acht weken lang stage gelopen bij de griffie van de Gemeente Groningen. Dit in het kader van mijn studie Recht en Bestuur aan de Rijksuniversiteit in Groningen. De bedoeling van de stage is dat ik zelf ondervind hoe een organisatie als de griffie functioneert. Hoewel het als een standaard zinnetje klinkt, heb ik met behulp van deze stage een brug kunnen slaan tussen de theorie en de praktijk. Ik ben tijdens mijn studie 'opgegroeid' met het dualisme. Aangezien de griffie binnen de gemeentelijke organisatie het dualistische werkomgeving bij uitstek is, heb ik met eigen ogen kunnen zien of de dualistische manier van werken wel helemaal uit de verf komt. En hoe mooi het dualisme ook is beschreven in mijn studieboeken, in de praktijk blijken de verhoudingen toch net of soms compleet anders te liggen. Mede dankzij deze reality-check heb ik deze stage dan ook met veel plezier afgerond. Aansluitend op deze stage wordt er een scriptie, die meestal in de vorm van een onderzoek wordt gegoten, geschreven ter afsluiting van de bachelor Recht en Bestuur. Veel studenten kiezen ervoor om dit onderzoek te verrichten bij de organisatie waar zij stage hebben gelopen. Ik ben hierop dan ook geen uitzondering.

Dit onderzoek heeft betrekking op de kaderstellende rol van de raad. Een veel gebruikte uitdrukking is dat de raad onvoldoende aan de voorkant van het beleidsproces zit. Aan de hand van een casestudy zal ik onderzoek verrichten naar een proces waar de raad wel aan de voorkant van het proces zat en op deze manier invulling heeft kunnen geven aan zijn kaderstellende rol. Natuurlijk kijk ik ook naar wat de redenen van dit succes zijn en de mogelijkheid om deze succesfactoren te standaardiseren voor toekomstige beleidsprocessen.

Voor dit onderzoek heb ik enkele sleutelfiguren in het proces geïnterviewd. Via deze weg wil ik de geïnterviewde raadsleden, projectleider en wethouder bedanken voor zijn of haar medewerking. Zonder deze interviews had ik dit onderzoek niet kunnen voltooien. Daarnaast wil ik uiteraard alle medewerkers van de griffie van de Gemeente Groningen bedanken voor de prettige tijd die ik zowel tijdens mijn stage als mijn onderzoek dankzij hen heb mogen beleven. In het bijzonder wil ik Peter Kommerij bedanken die altijd klaar stond voor de nodige feedback of uitleg en ook niet te beroerd was om mijn gezemel over FC Groningen aan te horen. Dick Vrieling wil ik bedanken voor de heldere maar altijd opbouwende kritieken met betrekking tot mijn onderzoek. Ook wil ik Greetje Tromp, mijn begeleider van de universiteit, bedanken voor haar opbouwende kritieken en haar geduld.

Tot slot wil ik iedereen die ik vergeten ben maar toch op wat voor manier dan ook heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoek bedanken.

Groningen augustus 2008,
Bonne Veenstra

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	p. 7
1.1 Inleidend	p. 7
1.2 Doelstelling	p. 7
1.3 Probleemstelling	p. 8
Hoofdstuk 2 Opzet en uitvoering onderzoek	p. 11
Hoofdstuk 3 Kaderstelling	p. 15
3.1 De raad aan de voorkant, wat betekent dat?	p. 15
3.2 Kaderstelling, wat is dat?	p. 15
3.3 Hoe stelt de raad kaders?	P. 19
3.4 Problemen kaderstelling	p. 21
Hoofdstuk 4 Procesverloop Gezonder Zorgen II	p. 25
Hoofdstuk 5 Analyse interviews	p. 27
5.1 Analyse interviews raadsleden	p. 27
5.2 Analyse interview wethouder	p. 34
5.3 Analyse interview projectleider	p. 38
5.4 Samenvatting analyse proces Gezonder Zorgen II	p. 42
Hoofdstuk 6 Succesfactoren Gezonder Zorgen II	p. 43
Hoofdstuk 7 Standaardiseren van de succesfactoren	p. 45
Hoofdstuk 8 Conclusies	p. 49
Hoofdstuk 9 Aanbevelingen	p. 53
Bijlage 1 Literatuurlijst	p. 55

1. Inleiding

1.1 Inleidend

Een veel gemaakte opmerking binnen de gemeentelijke wereld van Groningen is dat de raad vaker aan de voorkant moet zitten. Dit gebeurt blijkbaar te weinig. Maar wat betekent dit eigenlijk, de raad aan de voorkant? En waarom wordt hierop zo gehamerd door bijvoorbeeld de raadsleden en de griffie? Duidelijk is dat het in ieder geval betrekking heeft op kaderstellende rol van de raad. Een rol die nog relatief nieuw is en door veel raadsleden nog als lastig wordt ervaren. Dit is vervelend aangezien de kaderstellende rol de manier is om in hoofdlijnen het beleid uit te zetten en zodoende de speelruimte van het college in te perken. Hoewel in de afgelopen jaren de kaderstellende rol sterk is ontwikkeld, blijken zich op het gebied van de kaderstelling toch nog veel problemen voor te doen. De raad krijgt van het college niet vaak genoeg de kans om bij het begin, aan de voorkant van het beleidsproces de speelruimte van het college in te kaderen. Zowel de raad als het college en de ambtelijke dienst zijn nog steeds zoekende naar de juiste afstemming en invulling van de kaderstellende rol van de raad. Dat het in de praktijk nog wel eens fout gaat, blijkt bijvoorbeeld uit de onderzoeken naar CiBoGa en het Europapark en recentelijk de kwestie over de nieuwe huisvesting SoZaWe.

Of het college de raad bewust dan wel onbewust onvoldoende bij een beleidsproces betreft, doet niets af aan het feit dat dit een onwenselijke situatie is. Binnen de gemeente Groningen wordt inmiddels hard gewerkt om orde op zaken te stellen. Dit gebeurt hoofdzakelijk door de onlangs ingestelde bijzondere Commissie Cultuurverandering. Deze commissie toets de voortgang bij de door de raad en college gewenste cultuurverandering in de gemeentelijke organisatie. Een verandering die ook noodzakelijk is, wil de raad vaker aan de voorkant van het besluitvormingsproces zitten.

Het is gelukkig niet allemaal kommer en kwel. Er zijn ook processen geweest waar over de inrichting, de totstandkoming en uitkomst van het proces bij raadsleden, maar ook bij het college en de ambtelijke dienst, een grote mate van tevredenheid heerst. Een voorbeeld van een dergelijk project is de nota Gezonder Zorgen II waarin het lokale gezondheidsbeleid voor de komende vier jaar is vastgelegd. Een logische vraag is dan, waarom is iedereen hier wel tevreden? Wat maakt dit proces zo bijzonder? Ligt het aan het feit dat de raad nu wel aan de voorkant zit of omdat de uitkomst gewoon een gewenste is? Dit zijn allemaal vragen waar dit onderzoek antwoord op probeert te geven. Uiteindelijk zal worden gekeken of de succesfactoren van Gezonder Zorgen II in het algemeen kunnen bijdragen aan een betere betrokkenheid van de raad aan de voorkant van het beleidsproces.

1.2 Doelstelling

Met dit onderzoek wordt geprobeerd meerdere doelstellingen te bereiken:

- Helder te krijgen wat kaderstelling is en hoe je als raad kaders stelt;
- Aangegeven welke problemen zich voordoen betreffende de kaderstellende rol van de raad;
- Door middel van een casestudy inzicht geven in een proces waarbij de raad goed aan de voorkant betrokken is;
- Succesfactoren procesverloop Gezonder Zorgen II blootleggen;
- Kijken of het mogelijk is de succesfactoren uit dit proces te standaardiseren;
- Aan de hand van de analyse van het proces en de succesfactoren mogelijke verbeterpunten aandragen voor het beleidsproces in de gemeente Groningen.

De bedoeling van dit onderzoek is niet om te herhalen wat al meerdere malen is onderzocht en geschreven over de betekenis van de Wet dualisering gemeentebestuur. Hoewel het dualisme deels ten grondslag ligt aan het onderhavige probleem zal alleen

waar nodig worden ingegaan op specifieke kenmerken of taken die voortvloeien uit de dualisering. De relevantie van dit onderzoek richt zich primair op aanbevelingen voor raadsleden, de griffie, het college en het ambtelijke apparaat in de dagelijkse praktijk. Mede ook om te voorkomen dat het onderzoek binnen de kortste keren in de onderste bureaula verdwijnt.

1.3 Probleemstelling

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe betrek je raad beter aan de voorkant van het beleidsproces?

Theoretische deelvragen

Om tot een beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen zal eerst antwoord worden gegeven op enkele theoretische deelvragen. Dit zal gebeuren aan de hand van een inhoudelijke oriëntatie op het onderwerp.

1. De raad aan de voorkant, wat betekent dat?
 - Een veel gebruikte uitdrukking is dat de raad aan de voorkant moet zitten. Maar wat betekent dit eigenlijk en wat is het belang daarvan?
2. Wat is kaderstelling?
 - Bestaat er een heldere definitie van het begrip kaderstelling? Zo ja, wat houdt deze in en wat betekent dit specifiek voor de raad.
3. Hoe stelt de raad kaders?
 - Op welke manier kan de raad kaders stellen (wat wordt verstaan onder actieve en passieve kaderstelling) en welke instrumenten heeft de raad tot zijn beschikking om zijn kaderstellende rol in te vullen.
4. Wat zijn de problemen die zich voor doen met betrekking tot kaderstelling?
 - Kaderstelling is sinds de dualisering een vrij nieuwe taak voor de raad. Kaderstelling wordt vooralsnog als lastig ervaren door raadsleden. Met de beantwoording van deze deelvraag probeer ik inzicht te geven welke problemen zich in concrete gevallen voor kunnen doen met betrekking tot kaderstelling en waarom het belangrijk is dat de raad aan de voorkant van het proces wordt meegenomen.

Empirische deelvragen

De centrale onderzoeksvraag valt ook uiteen in drie empirische deelvragen. Met de beantwoording van de eerste vraag wordt geprobeerd een beeld te scheppen van een beleidsproces waar de raad goed bij is betrokken en op deze manier aan het begin van het beleidsproces duidelijk kaders heeft kunnen stellen. Daarna wordt geprobeerd de succesfactoren van het proces bloot te leggen. Tot slot wordt gekeken of het mogelijk is om succesfactoren uit dit proces te standaardiseren voor toekomstige beleidsprocessen binnen de gemeente Groningen.

5. Hoe verloopt het proces van Gezonder Zorgen II?
 - Aan de hand van een casestudy wordt inzicht gegeven in een proces waarbij de raad aan de voorkant van het proces is meegenomen. Door de bestudering van raads- en commissieverslagen, presidium verslagen, B&W notulen en verslagen van de twee expertmeetings wordt een beeld geschetst van hoe het proces is verlopen.

6. Wat zijn de succesfactoren van de totstandkoming van Gezonder Zorgen II?
 - Raadsleden, het college en ambtenaren hebben hun tevredenheid geuit over de aanpak en verloop van het proces rondom Gezonder Zorgen II. Door middel van bestudering van de belangrijkste documenten en een analyse van verschillende interviews met betrokkenen wordt geprobeerd de succesfactoren van dit proces te benoemen.

7. Zijn de succesfactoren van dit beleidsproces te standaardiseren?
 - Hierbij wordt gekeken of het haalbaar is om succesfactoren van dit specifieke proces te standaardiseren en van toepassing te verklaren op meerdere beleidsprocessen. Dit gebeurt mede door de analyse van de ervaringen zoals die zijn opgedaan door de geïnterviewde betrokkenen.

2. Opzet en uitvoering van onderzoek

In dit hoofdstuk bespreek ik kort de opzet en de wijze van uitvoering van het onderzoek. Allereerst wordt de onderzoeksopzet besproken, vervolgens de verschillende fasen in het onderzoek, de dataverzameling en tot slot sta ik stil bij de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

I **Onderzoeksopzet**

Om tot een goede beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen is dit onderzoek opgedeeld in twee delen: het eerste deel bestaat uit een beschrijvend en het tweede uit een verklarend deel. Het verklarende deel zal aan de hand van een casestudy nader worden ingevuld. In dit onderzoek wordt intensief ingegaan op de het proces rondom de totstandkoming van de nota Gezonder Zorgen II. De totstandkoming van Gezonder Zorgen II wordt aangeduid als een *'best practice'*.

Beschrijvende deel

Aan de hand van de kennis die is opgedaan door middel van literatuuronderzoek zal antwoord worden gegeven op alle theoretische en een empirische vragen. Er wordt een inzicht gegeven in:

- wat de betekenis is van de uitdrukking 'de raad aan de voorkant';
- wat kaderstelling inhoudt;
- hoe je als raad kaders kunt stellen;
- welke problemen zich voor kunnen doen met betrekking tot kaderstelling;
- en een beschrijving van het proces zoals dat is verlopen rondom de totstandkoming en de uitvoering van de nota Gezonder Zorgen II.

Verklarende deel

Het verklarende deel van dit onderzoek gebeurt zoals gezegd aan de hand van een casestudy. Door middel van bestudering van de belangrijkste documenten en het afnemen van interviews met enkele sleutelpersonen wordt geprobeerd antwoord te geven op de volgende vragen:

- wat zijn de redenen van de geuite tevredenheid over het beleidsproces door betrokkenen;
- zijn de succesfactoren van dit beleidsproces te standaardiseren.

II. **Fasen in het onderzoek**

Voor een duidelijk inzicht in de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd volgt hieronder een schematische bespreking van de verschillende fasen in dit onderzoek:

1. Bedenken onderzoeksvraag en opzet
 - kijken naar een proces waarvan raadsleden vinden dat het goed is verlopen. Op basis daarvan is een onderzoeksvraag geformuleerd en is de onderzoeksopzet nader uitgewerkt.
2. Beschrijving van het onderwerp
 - De doelstellingen en deelvragen worden geformuleerd. Daarnaast is literatuur gezocht met betrekking tot de kaderstellende rol van de raad om op basis hiervan de kaderstellende rol van de raad te beschrijven.
3. Verzameling gegevens
 - Voor het onderzoek wordt gebruikt gemaakt van de informatie gewonnen uit literatuuronderzoek. Daarnaast zullen enkele interviews worden afgenomen met betrokkenen bij het beleidsproces van Gezonder Zorgen II. Deze gegevens worden

aangevuld met informatie gevonden uit de bestudering van raads- en commissieverslagen, presidium verslagen, B&W notulen en verslagen van de twee expertmeetings.

4. Analyse gegevens

- Nadat de interviews zijn uitgewerkt en zijn geautoriseerd door de respondent wordt begonnen met de analyse. Dit gebeurt wederom mede met informatie uit de literatuur en de bestudering en analyse van raads- en commissieverslagen, presidium verslagen, B&W notulen en verslagen van de twee expertmeetings.

5. Conclusies en aanbevelingen

- Op basis van de analyse onder punt 4 worden conclusies getrokken met betrekking tot de centrale onderzoeksvraag en deelvragen. Aan de hand van deze conclusies wordt indien mogelijk aanbevelingen gedaan.

III. ***Dataverzameling***

Voor dit onderzoek is er op verschillende manieren informatie en documentatie verzameld. Deze verzameling van gegevens valt uiteen in twee delen:

Secundaire informatie

Allereerst ten aanzien van het theoretische en beschrijvende deel van dit onderzoek:

- inhoudelijke oriëntatie op het onderwerp via literatuuronderzoek;
- de bestudering van raads- en commissieverslagen, presidium verslagen, B&W notulen en verslagen van de twee expertmeetings.

Ten tweede ten aanzien van de casestudy naar Gezonder Zorgen II:

- bestudering van raads- en commissieverslagen, presidium verslagen, B&W notulen en verslagen van de twee expertmeetings;

Primaire informatie

Tot slot ten aanzien van de casestudy naar Gezonder Zorgen II:

- vier mondelinge interviews met raadsleden;
- een mondeling interview met de projectleider van Gezonder Zorgen II;
- een mondeling interview met de verantwoordelijke wethouder.

In de vragen van de interviews zijn de centrale onderzoeksvraag en enkele deelvragen geoperationaliseerd. De vragen zijn wel verschillend per respondent. Aan de raadsleden zijn dezelfde vragen gesteld, daarnaast waren er aparte vragen voor de projectleider en voor de wethouder. Waar mogelijk is bij formulering van de vragen voor de verschillende respondenten rekening gehouden met onderlinge samenhang, en zijn er zodoende verschillende controlevragen geformuleerd.

IV. ***Betrouwbaarheid en validiteit***

De betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten van het onderzoek is aanmerkelijk nu de gegevens uit schriftelijke stukken kunnen worden gecontroleerd met de analyse van de afgenomen interviews. Dit geldt uiteraard ook andersom, opmerkingen die geïnterviewden hebben gemaakt kunnen mede aan de hand van de bestudering van schriftelijke stukken worden gecontroleerd. Om de betrouwbaarheid van interviews van de raadsleden te waarborgen zijn er zowel twee leden van een coalitiepartij als twee leden van een oppositiepartij geïnterviewd.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn niet te generaliseren. Dit wil zeggen dat zij niet van toepassing zijn op alle beleidsprocessen binnen de gemeente Groningen. De inrichting en totstandkoming van deze beleidsprocessen zijn qua aard en inhoud sterk uiteenlopend. Dit onderzoek heeft bijvoorbeeld betrekking op een 'best practice'. Dit veronderstelt dat er ook 'bad practices' zijn en dus niet alle beleidsprocessen gelijk zijn.

Het doel van dit onderzoek is ook niet om de uitkomsten te generaliseren. Met dit onderzoek wordt gekeken, aan de hand van een *'best practice'*, of er een mogelijkheid bestaat om enkele kenmerken van dit proces in de toekomst toepassen bij de invulling van andere beleidsprocessen. Dit om zodoende de kwaliteit van het beleids- en besluitvormingsproces in de gemeente Groningen te vergroten.

3. Kaderstelling

3.1 De raad aan de voorkant, wat betekent dat?

Zoals al aangegeven in de inleiding is een veel gebruikte uitdrukking in de gemeentelijke wereld dat de raad aan de voorkant moet zitten. Maar aan de voorkant van wat eigenlijk? En als de raad daar dan zit, wat doet hij daar of moet hij daar dan doen? Met de komst van de dualisering is getracht de rol van de raad te versterken. De ontvlechting van de raad en het college is hier een belangrijk voorbeeld van. Dit betekent in het kort dat de bestuursbevoegdheden bij het college worden geconcentreerd en de raad zich primair focust op kaderstelling, vertegenwoordiging en controle. De raad stelt de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid vast waarna het college binnen deze gegeven speelruimte de kaders nader uitvoert.

Indien de raad goede kaders wil stellen, is het belangrijk dat de raad in een vroeg stadium aan de voorkant, hiervoor de mogelijkheid krijgt. Dus voordat er politiek beslissende keuzes door het college worden gemaakt. Het is namelijk normaal gesproken juist aan de gemeenteraad, om deze keuzes te maken. In de praktijk blijkt echter dat het college bij de voorbereiding van bepaalde voorstellen, buiten medeweten van de raad om, te vaak zelf relevante politieke keuzes maakt. Los van het feit of het college dit bewust of onbewust doet, wordt het de raad op deze manier lastig gemaakt om hoofdlijnen te sturen en kaders te stellen. Wat je ziet is dat de raad bij de ontwikkeling van een voorstel achteraan de argumenten over de keuzes van het college zit te beoordelen. Dit terwijl de raad juist zelf in het beginstadium relevante politieke keuzes moet maken en op deze manier de speelruimte van het college inperkt. In lang niet alle gevallen fluit de raad het college terug om haar huiswerk over te doen. Meestal nadat het college wijst op gemaakte afspraken met derden en de onnodige vertraging van een project gaat de raad alsnog akkoord. Wie zijn raadsleden immers om zich opnieuw te buigen over de gemaakte belangenafwegingen?

Recentelijk heeft zich binnen de gemeente Groningen een duidelijk voorbeeld voorgedaan waarbij de raad(scommissie) weinig tot geen kaders heeft kunnen stellen omdat de raad te laat is betrokken bij het beleidsproces. Voor de dienst SoZaWe wordt momenteel gekeken naar nieuwe huisvesting dan wel het renoveren van de huidige vestiging. Ter voorbereiding hiervan heeft het college aangegeven dertien mogelijke locaties te onderzoeken. Er gaat een aantal maanden voorbij voordat de kwestie wordt geagendeerd voor de raadscommissie Werk en Inkomen. De raadscommissie komt er tot zijn eigen verbazing achter dat het college op eigen initiatief de dertien mogelijke locaties heeft gereduceerd heeft tot drie. Deze verbazing slaat om in irritatie als blijkt dat het college voorafgaande aan de raadscommissie al een definitieve keuze kenbaar heeft gemaakt voor één specifieke locatie. Dit terwijl de raad in de veronderstelling is dat het project zich nog in de oriënterende fase bevindt en keuzes over bijvoorbeeld de financiering, bereikbaarheid van de nieuwe vestiging en voorkeuren voor bepaalde locaties nog gemaakt moeten worden.

Dit voorval is een goed voorbeeld van een situatie waarbij de raad niet aan de voorkant van het proces betrokken is en dus niet de mogelijkheid heeft gehad om vooraf kaders te stellen. Hoewel de keuzes van het college nog niet eens de verkeerde hoeven te zijn, zet zij de raad echter buitenspel door relevante kaderstellende keuzes zelf te maken en deze niet over te laten aan degene die er formeel overgaat, namelijk de raad.

3.2 Kaderstelling, wat is dat?

I. Oorsprong

Kaderstelling door de raad vindt zijn oorsprong in de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Maar een heldere uitleg over wat deze nieuwe rol precies inhoudt ontbreekt. De *Vernieuwingimpuls dualisme en lokale democratie* schept voor gemeenten enig licht in de duisternis. In oktober 2000 geven het ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten het startsein voor dit project. De Vernieuwingsimpuls heeft als doel gemeenten voorafgaand maar ook na de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur via verschillende instrumenten te stimuleren om zelf dualiserende maatregelen te nemen voor een goede invoering en werking van de wet. Deze brengt immers ingrijpende wijzingen van de Gemeentewet met zich mee.

Zo heeft de Vernieuwingsimpuls ook met betrekking tot kaderstellende rol van de raad een handreiking voorgebracht. Deze handreiking genaamd '*Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad*' biedt visies en handreikingen over de wijze waarop een gemeente invulling kan geven aan de kaderstellende rol.

II. **Definitie kaderstelling**

Hoewel het stellen van kaders dus één van de nieuwe hoofdtaken van de raad is sinds de dualisering noemt zowel de Gemeentewet als de Wet dualisering gemeentebestuur deze niet expliciet. Hierdoor ontbreekt een wettelijke vastgelegde definitie over kaderstelling. Wel zijn de voornaamste kaderstellende bevoegdheden opgenomen in de wet. Het budgetrecht en verordeningsrecht zijn hiervan de bekendste omdat deze ook in het monistische bestel een prominente plek in het instrumentarium van raadsleden innamen. De al aangehaald Handreiking Kaderstelling geeft wel een definitie:

'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.

Hoewel door bijvoorbeeld Partners en Pröpper een alternatieve en misschien een meer tot de verbeelding sprekende definitie wordt gegeven, gebruik ik voor dit onderzoek de definitie gegeven in de Handreiking Kaderstelling.¹ De reden hiervoor is dat binnen gemeenten uitsluitend wordt verwezen naar deze definitie.

III. **Kaderstellende uitspraken**

Kaderstellende uitspraken kunnen dus een inhoudelijke, financiële of procedurele component bevatten. Inhoudelijke kaderstellende uitspraken hebben betrekking op de te behalen doelstellingen en de gewenste effecten van het te ontwikkelen gemeentelijk beleid. Van belang is dat de raad zijn visie geeft over op welke wijze deze doelstellingen en effecten kunnen worden bereikt.

Procedurele uitspraken hebben betrekking op de manier waarop het proces van de beleids- en besluitvorming wordt ingericht. Te denken valt bijvoorbeeld aan een tijdsindeling van het beleids- en besluitvormingsproces, wanneer worden de (tussen)resultaten gepresenteerd en op welke wijze en wie worden op welk moment betrokken bij het proces. Met betrokken wordt niet alleen op de betrokkenheid van de raad zelf bedoeld, maar het kan ook gaan om betrokkenheid van het maatschappelijke veld (bewoners, gebruikers, uitvoerende organisaties)

Financiële kaderstellende uitspraken gaan hebben betrekking op de inzet van financiële middelen. De raad kan aangeven welke personele capaciteit en welke financiële middelen beschikbaar zijn ter ontwikkeling en uitvoering van het beleid.

¹ De definitie van Partners + Pröpper: 'Het uiteenzetten van politieke lijnen, het stellen van politieke grenzen en het scheppen van politieke ruimte'.

IV. **De W-vragen**

Indien de raad kaderstellende uitspraken wil doen is van het belang dat deze in ieder geval antwoord geven op de drie welbekende W-vragen:

- *Wat willen we bereiken?*
- *Wat gaan we daarvoor doen?*
- *Wat mag het kosten?*

In feite slaan deze drie W-vragen voor een gedeelte terug op de inhoudelijke, financiële en procedurele normering van het speelveld van het college. Met de vraag wat willen we bereiken probeer je als raad immers antwoord te geven op welke verandering je teweeg wil brengen in de gemeente. Wat zijn de doelstellingen en de gewenste effecten?

Met de tweede W-vraag probeer je als raad aan te geven hoe je deze verandering wilt realiseren. Te denken valt aan mogelijke oplossingsrichtingen en de gevolgen daarvan. De literatuur is niet eenduidig of met deze vraag ook antwoord moet worden gegeven over hoe het beleids- en besluitvormingsproces ingericht dient te worden. Tot slot geeft de raad met de beantwoording van de derde W-vraag invulling aan het financiële plaatje. Welke financiële en personele middelen staan er maximaal ter beschikking voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Hoewel de drie W-vragen goed zijn ingeburgerd, wordt er in de dagelijkse praktijk steeds vaker een vierde W-vraag aan toegevoegd. Deze vraag, die voorafgaat aan de drie hierboven genoemde W-vragen, ziet op de probleemdefinitie. :

- *Wat is eigenlijk het probleem?*

Voordat men als raad zijnde kan bepalen wat men wil bereiken, wat men daarvoor gaat doen en wat het mag kosten, is het natuurlijk van belang dat er consensus bestaat over de probleemdefinitie. Want wat is nu eigenlijk het probleem? De raad, het college en de ambtelijke dienst kunnen uiteraard allemaal een andere visie hebben op een bepaald probleem. Misschien onderkennen bepaalde politieke partijen het probleem helemaal niet of in ieder geval niet zodanig dat het een probleem is dat de gemeente zou moeten aanpakken.

V. **SMART formulering**

Indien de raad uiteindelijk kaders₂ is het aan te raden om deze uitspraken SMART te formuleren. SMART is een acroniem dat staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden. Dit maakt het voor de raad makkelijker om concreet sturing te geven (en controle toe te passen) aan het speelveld waarbinnen het college de uitvoering van beleid ter hand neemt.²

Natuurlijk allemaal leuk en wel deze managementterminologie, maar wat betekent het SMART formuleren van kaderstellende uitspraken dan precies?³

Specifiek: Een kaderstellende uitspraak geeft een heldere, korte weergave van de doelstelling en doelgroep. Het terugdringen van uitgaansgeweld in de Groningen is niet specifiek genoeg. Het inzetten van twintig extra agenten tijdens stapavonden is dat wel. Daarnaast dient de raad een oplossingsrichting aan te wijzen die het college dient uit te werken en helder aan te geven binnen welke kaders (proces, inhoudelijk, financieel) het college aan de slag gaat.

Meetbaar: Het gaat hierom eisen te formuleren over op welke wijze de raad de opdrachtuitoefening en het resultaat gaat meten. Het meetbaar formuleren van kaders is essentieel indien je als raad achteraf wil controleren wat er van de opdrachtuitoefening en het behalen van de gewenste effecten is terechtgekomen. Het is logisch dat de raad niet

² Handreiking kaderstelling

³ Routeplan Kaderstelling Goirle en gemeenteraad.nl

altijd exact meetbare kaders kan formuleren. Dit is ook niet erg maar hier moet wel altijd naar worden gestreefd.

Acceptabel: De vraag is of het acceptabel formuleren van kaderstellende uitspraken wel politiek relevant is. De term SMART is overgenomen uit het Engels waarbij de letter 'A' stond voor 'agreed'. Dit houdt in dat betrokkenen een zekere commitment tonen ten aanzien van de gestelde doelstellingen. De Nederlandse vertaalmachines hebben hier acceptabel van gemaakt. Indien de raad echter via kaderstellende uitspraken een opdracht aan het college heeft geformuleerd doet het er niet toe of het college zich hieraan committeert. Doen zij dit namelijk niet dan ligt het committeren in het feit dat het om een opdracht van de raad gaat waaraan een raadsmeerderheid aan ten grondslag ligt.

Realistisch: Beschikt de gemeente over voldoende kennis, capaciteit, tijd, middelen en bevoegdheden om de gestelde doelstellingen te bereiken? Doelstellingen moeten dus haalbaar zijn. Het bewerkstelligen van wereldvrede, los van het feit of dit een taak is van de gemeente, is onrealistisch. Het verminderen van huiselijk geweld in de gemeente Groningen met 10% binnen twee jaar is dan een stuk realistischer.

Tijdgebonden: Wanneer moet het doel zijn bereikt? Ook is het van belang om vast te stellen wanneer de evaluatie van de opdrachtformulering plaatsvindt. Daarnaast is het belangrijk om aan te geven wanneer de eerste resultaten zichtbaar moeten zijn.

VI. **Verhouding met de controlerende en volksvertegenwoordigende rollen van de raad**

In het duale bestel heeft de raad niet alleen een kaderstellende rol. De raad bezit ook nog de 'oudere' vertegenwoordigende en controlerende rol. De vraag is hoe deze rollen in verhoudingen staan tot elkaar.

De kaderstellende en controlerende rol van de raad gaan grotendeels hand in hand. Indien de raad vooraf niet speelveld van het college inperkt, kan de raad achteraf niet controleren of het college zich aan de gestelde kaders heeft gehouden. Er valt dan weinig te controleren omdat je het college als ware een vrijbrief geeft voor de nadere invulling van het speelveld. De raad kan in dit geval bij de uitoefening van de controlerende rol het college afrekenen op allerlei zaken waar vooraf helemaal geen afspraken over zijn gemaakt. Het college wordt in politieke zin vogelvrij verklaard. Dit betekent natuurlijk niet dat de raad hierdoor niet het recht toekomt om zijn controlerende rol uit te voeren. De raad heeft nog steeds zijn eigen vrijheid en is niet verplicht om het college alleen op basis van vooraf gestelde kaders te controleren.

Voor een vruchtbare samenwerking is het echter belangrijk dat de raad kaders stelt zodat het college weet waar zij aan toe is. Je kunt de conclusie trekken dat indien de raad dit doet, het de controlemogelijkheid van de raad bevordert en de politieke zekerheid voor het college toeneemt.

Ook de volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol zijn nauw met elkaar verbonden. De raad is de primaat in de gemeente. Dat betekent dat de raad, naast het feit dat de raad de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid uitzet, ook contact houdt met de inwoners en maatschappelijke organisaties binnen de gemeente. Raadsleden zijn immers gekozen door de inwoners en maken in het politieke besluitvormingsproces de belangenafweging namens de burgers. Daarvoor letten raadsleden op signalen van problemen die spelen in de gemeente en zullen deze waar mogelijk proberen op te lossen of in ieder geval op de politieke agenda te zetten.

Een vertaling van deze problemen in goed gestelde kaders is een belangrijke manier om de volksvertegenwoordigende rol in te vullen. Raadsleden hebben immers de plicht om zich te verantwoorden aan degenen die hen gekozen hebben over in hoeverre zij in staat zijn geweest om de gesignaleerde problemen op te lossen. Belangrijk is om te weten dat de vertegenwoordigende rol niet een exclusieve bevoegdheid van de raad is. Het college

vervult in bestuurlijke zin ook een vertegenwoordigende rol. Zeker in de tijden waarin verschillende vormen van interactief bestuur hoogtij vieren, vormt het college in veel gevallen het gezicht van de gemeente zoals bij bijvoorbeeld gemeentelijke inspraak het geval is.

Als je het zo op het eerste gezicht bekijkt beïnvloeden de verschillende rollen van de raad elkaar direct dan wel indirect. Raadsleden signaleren eerst wat er maatschappelijk leeft onder burgers, de vertegenwoordigende rol. Politieke partijen debatteren vervolgens over welke problemen wel en welke niet worden aangepakt. Uiteindelijk formuleren zij hieruit een wens en geven het college de opdracht om deze wens aan de hand van gestelde kaders nader uit te werken, de kaderstellende rol. Indien het ontwikkelde beleid de goedkeuring van raad heeft wordt deze uitgevoerd waarna de raad controleert of dit naar zijn mening goed gebeurt, de controlerende rol. Tot slot legt de raad uiteindelijk verantwoording af bij de inwoners van de gemeente en begint de cyclus weer van voren af aan.

Hierbij moet de opmerking gemaakt worden dat hoewel de verschillende rollen elkaar wel beïnvloeden en in elkaars verlengde lijken te liggen zij echter niet nevenschikkend zijn. Bij wet is de raad de vertegenwoordigende rol toegedeeld en op grond daarvan komt de raad ook de controlerende en de kaderstellende rol toe. Deze twee rollen vloeien voort uit de vertegenwoordigende taak en zijn dus niet als zelfstandig bestaande taken te zien.

Concluderend kun je zeggen dat een raad die een goede invulling geeft aan zijn kaderstellende rol zichzelf daarmee een dienst bewijst. Goede kaders hebben namelijk ook een positieve uitwerking op de goede uitoefening van zijn controlerende en vertegenwoordigende rol. In het kort zijn goede kaders van invloed op: ⁴

- De mogelijkheid voor de raad om politieke verantwoording af te leggen aan de samenleving over de belangenafwegingen en daaruit volgende keuzes die de raad heeft gemaakt;
- De mate waarop de raad kan controleren over de wijze van uitvoering door het college van de gestelde kaders;
- De mate van rust en ruimte die het college ervaart bij het uitvoeren van beleid.

Een raad die dus op een juist wijze invulling weet te geven aan zijn 'nieuwe' kaderstellende rol bevordert de bezinning, sturing en controle op de maatschappelijke doelstellingen en de effectiviteit van gemeentelijk handelen.

3.3 Hoe stelt de raad kaders?

Voordat ik inga op de instrumenten die de raad en raadsleden ter beschikking staan om de kaderstellende rol in te vullen wordt eerst nader ingegaan op welke wijze, actieve dan wel passieve, de raad kaders kan stellen.

I. Actieve en passieve kaderstelling

Er zijn twee manieren voor de raad om kaders te stellen, namelijk de actieve en passieve kaderstelling.⁵ Dit onderscheid wordt gemaakt op basis van wie het initiatief neemt met betrekking tot een bepaald onderwerp, de raad of het college. Indien de raad een onderwerp actief naar zich toe trekt en buiten het bestuur en ambtelijke organisatie om, zelf aan het werk gaat spreken we van actieve kaderstelling. Van passieve kaderstelling is sprake indien de raad op eigen initiatief een opdracht geeft aan het college om een kaderstellende notitie dan wel startnotitie op te stellen. Hierbij kan de raad eventueel, zoals

⁴ Handreiking kaderstelling

⁵ Handreiking kaderstelling

hierboven aangeven, een aantal procesmatige, financiële en inhoudelijke voorwaarden stellen.

De raad is zelf verantwoordelijk voor de rol die hij opeist op het gebied van kaderstelling. In de praktijk blijkt dan ook dat van dit mooie theoretische onderscheid tussen passieve en actieve kaderstelling niet veel terecht komt. De gebruikelijke procedure is dat het college, indien het een probleem ervaart, zelf het initiatief neemt. In ideale politiek bestuurlijke wereld nodigt het college de raad vervolgens wel, op basis van bijvoorbeeld een startnotitie, uit tot opiniërende gedachtevorming en het maken van richtinggevende keuzes.⁶

II. ***Wanneer stel je kaders***

Voordat het interessant is om te kijken over welke instrumenten de raad beschikt om zijn kaderstellende rol in te vullen, is het handig om te weten op welk moment je als raad kaders kan stellen. Dit kan namelijk op verschillende momenten. Namelijk op lange, middellange of korte termijn op basis van allerlei onderwerpen. In de literatuur worden drie momenten genoemd:

1. Na de verkiezingen: agendabepaling op lange termijn en raadsprogramma's.
2. De duale begroting: programmabegroting en jaarrekening.
3. Beleids- en besluitvorming in de dagelijkse praktijk: agendabepaling op korte termijn en raadsstukken.

Van belang is om in het achterhoofd te houden dat men in de gemeente Groningen geen raadsprogramma kent. Met het opstellen van een gezamenlijk raadsprogramma haal je eigenlijk de politieke angel uit de raad. Een dergelijk raadsprogramma is namelijk een optelsom van allerlei sterk uiteenlopende wensen van partijen waarbij de uitkomst niet groter is dan de som der delen. Wil je een raadsprogramma nog enige body geven dan moet deze gedragen worden door de gehele raad, iets wat automatisch leidt tot het sluiten van compromissen. Een onwenselijke ontwikkeling aangezien de gemeenteraad juist bestaat bij de gratie van de politieke verdeeldheid. Je mag concluderen dat de kwaliteit en daardoor de bruikbaarheid van een raadsprogramma niet al te hoog is. In de gemeente Groningen werkt men met een collegeprogramma. Collegepartijen zijn immers vier jaar op elkaar aangewezen daarom is noodzaak om op hoofdlijnen de koers voor deze vier jaar vast te stellen. Het collegeprogramma zal in beginsel door een meerderheid van de raad worden gedragen aangezien het college een meerderheid in de raad weerspiegelt. De gemeenteraad van Groningen stelt dus geen kaders op basis van een raadsprogramma maar heeft natuurlijk wel bij meerderheid het collegeprogramma vastgesteld.

III. ***Kaderstellende instrumenten***

Geen enkele wet zegt iets over de kaderstellende bevoegdheid van de raad. In de wet zijn echter verschillende instrumenten opgenomen waarmee de raad zijn kaderstellende rol kan uitoefenen. Hieronder worden de belangrijkste kort besproken:

Raadsprogramma en -agenda

Zoals hierboven aangeven kent de gemeente Groningen geen raadsprogramma. Sinds de dualisering stelt de raad zelf voor raadscommissie- en raadsvergaderingen de agenda op. De raad bepaalt dus zelf waarover hij het wil hebben. Dit kunnen dus onderwerpen zijn die toezien op de uitwerking van discussie- of kaderstellende nota's dan wel voorstellen die op een andere manier de kaderstellende rol van de raad betreffen.

Voorjaarsnota

In de voorjaarsnota geeft de raad door middel van moties aan waar voor volgend jaar de accenten moeten liggen met de betrekking tot de begroting. Met deze moties geeft de raad

⁶ Handreiking kaderstelling

een opdracht aan het college om prioriteiten uit te werken in de programmabegroting met betrekking tot bepaalde onderwerpen en hiervoor (financiële) middelen te vinden.

Programmabegroting

In de programmabegroting worden de moties van de voorjaarsnota nader geconcretiseerd. Hierin staat wat de raad wil bereiken, wat de gemeente hiervoor gaat doen en wat het allemaal mag kosten. In de gemeente Groningen wordt hard gewerkt om de begroting niet alleen interessant te maken voor techneuten maar voor alle raadsleden bruikbaar te maken als kaderstellend instrument.

Verordenende bevoegdheid

De raad komt op basis van de Gemeentewet de verordenende bevoegdheid toe. Indien de raad het in het belang van de gemeente nodig vindt kan hij kaders stellen in de vorm van voorschriften voor beleid en beheer.

Recht van initiatief

Dit is de manier van actieve kaderstelling door de raad zelf. Door middel van het indienen van een initiatiefvoorstel formuleert de raad een opdracht aan het college. Uiteraard onder de voorwaarde dat dit voorstel wordt gedragen door een raadsmeerderheid.

Amendementen

Met de indiening van amendement kunnen raadsleden de tekst van een voorgesteld raadsbesluit wijzigen. Indien een meerderheid zich kan vinden in dit amendement wordt het raadsbesluit overeenkomstig gewijzigd.

Moties

Een motie is een algemene uitspraak, opdracht of wens van een of meerdere raadsleden gericht aan het college. Deze kan gaan over een voorstel dat op de agenda staat maar ook over onderwerp 'vreemd aan de orde van de dag'.

Schriftelijke en mondelinge vragen

Schriftelijke en mondelinge vragen worden in beginsel gerekend tot de controle instrumenten van de raad. Door het stellen van vragen geven raadsleden aan wat zij belangrijk vinden en sturen zij daarmee indirect het college.

3.4 Problemen kaderstelling

Als we het bovenstaande eens laten bezinken, kan je niet anders concluderen dat kaderstelling voor de raad helemaal niet zo moeilijk hoeft te zijn. Waarom doen zich er dan toch geregeld problemen voor met betrekking tot deze rol van de raad?

I. *Beeldvorming*

Allereerst is de beeldvorming over kaderstelling van belang. Sinds de vernieuwingsimpuls heeft deze bijna mythische proporties aangenomen, in de zin dat het idee bestaat dat kaderstellende projecten altijd groots en omvangrijk moeten zijn, zoals de bouw van het stadion de Euroborg. De verwachtingen zijn hierdoor hoog. Feit is echter dat nergens is bepaald dat kaderstelling per se over grootste en omvangrijke onderwerpen moet gaan. Het beeld dat echter bestaat over wat kaderstelling is en wanneer je kaders stelt, heeft een remmende werking op een veelvuldig gebruik en goede invulling van deze rol van de raad.

II. *De totstandkoming van een collegevoorstel*

Daarnaast blijkt dat in de praktijk, uitzonderingen daargelaten, de geboorte van een collegevoorstel in de gemeente Groningen als volgt verloopt: het college ervaart een

probleem, bedenkt een oplossing en brengt deze in de inspraak.⁷ De raad hoort in dit geval pas in een laat stadium van een probleem en onderkent dit misschien niet eens. Daarnaast wordt de keuzemogelijkheid van de raad beperkt of geheel teniet gedaan doordat het college vaak maar met één oplossing komt. De raad moet door het college dichtgetimmerde voorstellen goedkeuren terwijl de zeggenschap over de probleemdefiniëring en de mogelijke oplossingen te klein is geweest. Kortom, de raad heeft niet de mogelijkheid gehad om vooraf relevante politieke keuzes te maken.

III. ***Onvoldoende ondersteuning door het college***

Het college heeft de taak om de raad te faciliteren en in staat te stellen fundamentele politieke keuzes te maken. Dus hoewel het stellen van kaders een taak van de raad is, heeft het college een belangrijke ondersteunende rol. Een goede informatievoorziening vanuit het college is hiervoor een must. De raad moet immers weten wat het college doet en wat het wil gaan doen. Aan deze goede informatievoorziening schort het echter nog wel eens. Daarnaast wordt er bij het college en de ambtelijke organisatie te weinig nagedacht over de betrokkenheid van de raad. Dit komt deels voort uit de monistische werkwijze en deels uit onwil bij sommige ambtenaren. Ambtenaren zien een project nog wel eens als eigen parapapardje waarbij invloed van de raad als storend wordt ervaren. De raad buigt zich hierdoor aan het eind van rit wederom over een kant-en-klaar voorstel waarbij slikken of stikken de enige optie is. Het probleem is dat je deze werk- en denkwijze niet zo één-twee-drie verandert.

IV. ***Kaderstelling te abstract***

Daarnaast wordt de kaderstellende rol door voor raadsleden als abstract ervaren. Want wat is nu eigenlijk een kader, hoe stel je kaders en hoe helpt kaderstelling je als raadslid beter te functioneren? Het blijft een feit dus dat kaderstelling, naast de meer bekende controlerende en vertegenwoordigende rol, als lastig en ingewikkeld wordt ervaren.

V. ***De raad zelf als schuldige***

De raad moet echter ook de hand in eigen boezem steken. Als eigenaar van het proces moet de raad zelf alerter zijn op zaken waar het college mee bezig is en hierin ook meer sturen. Dit betekent concreet het agenderen van de juiste onderwerpen en het stellen van de juiste vragen. Daarnaast is het onverstandig om voor de invulling van de kaderstellende rol het college en het ambtelijke organisatie te passeren nu deze de inhoudelijke deskundigheid bezitten. Zij zijn immers de bestuurlijke professionals die de plicht hebben om beslissingen van de raad voor te bereiden. Waarom zou je als raad met een beperkte capaciteit hier geen gebruik van maken? Dit betekent echter niet dat de raad de kaderstellende taak volledig uit handen moet geven. Dit komt in de praktijk echter wel voor. De raad laat zich dan teveel leiden door het college en draagt daardoor zelf bij aan een geringe betrokkenheid. Dit resulteert in dichtgetimmerde voorstellen waarbij slechts één oplossing wordt aangedragen en alternatieven niet meer kunnen worden uitgewerkt. De raad laat het in deze gevallen vaak na om met de vuist op tafel te slaan en het college het huiswerk over te laten doen. Een reden hiervoor is dat de raad zich niet meer wil mengen in de vele belangenafwegingen die tijdens het proces zijn gemaakt. Er zijn immers al beslissende keuzes gemaakt, waarom deze nog een keer overdoen ten faveure van de raad?. Hoewel de raad in deze gevallen vaak expliciet aangeeft ontevreden te zijn, blijkt het college niet te leren van haar eigen fouten. De raad is hierin echter te naïef en gaat er vanuit dat het de volgende keer beter zal gaan.

⁷ Notitie van de griffie Groningen aan fractievoorzitters: De raad aan de voorkant van het proces.

VI. Concluderend

Kortom de kaderstellende rol lijkt in theorie niet al te moeilijk. In de praktijk blijkt dat er nog verschillende haken en ogen zitten aan een goede invulling van deze rol. De problemen zijn voor groot gedeelte instrumenteel. Bij de oplossing van deze problemen spelen zowel het college als de raad zelf een belangrijke rol. Het college moet de raad ten aanzien van zijn kaderstellende rol voldoende ondersteunen en niet de kaderstellende rol volledig naar zich toetrekken. Het college heeft slechts een voorbereidende en dienende rol waarbij een goede informatievoorziening naar de raad van essentieel belang is. Ook moet het college de ambtelijke organisatie beter sturen zodat diensten de raad niet vergeten mee te nemen in het denkproces. Om dit te bereiken zullen ook de werkwijzen en attitudes binnen de gemeentelijke diensten moeten veranderen. Tot slot moet de raad zelf zich bewuster zijn van zijn kaderstellende rol en zich niet te veel laten leiden door het college.

4. Procesverloop Gezonder Zorgen II

In de nota Gezonder Zorgen II is neergelegd op welke manier de komende vier jaar het lokale gezondheidsbeleid wordt vormgegeven. Hieronder wordt puntsgewijs en in chronologische volgorde het procesverloop van Gezonder Zorgen II weergegeven. Vervolgens worden de opvallendste kenmerken kort toegelicht.

I. *Chronologische verloop proces*

- 19 oktober 2005 Evaluatie Gezonder Zorgen I
- 18 januari 2006 Presidium: Commissie Zorg en Beheer krijgt rapport en brief over (evaluatie en conclusies) Gezonder Zorgen I. Is het startpunt van de ontwikkeling van een nieuwe beleidscyclus 2006-2010
- 28 juni 2006 Procesaanpak Gezonder Zorgen II vastgesteld door het college van B&W
- 5 juli 2006 1^{ste} expertmeeting: Inventarisatie gezondheidsproblemen met veldpartijen, burgers en raadsleden
- 19 september 2006 Raadsleden selecteren en prioriteren 30 problemen uit lijst van 40 problemen in bijzondere vergadering Onderwijs en Welzijn
- sept-nov 2006 Wijkgesprekken wethouder in Beijum, de Hunze, Paddepoel en de Hoogte
- 16 november 2006 2^{de} expertmeeting: Becommentariëren en bedenken van oplossingen voor de problemen met veldpartijen, burgers en raadsleden
- 19 december 2006 Conceptversie nota besproken in college van B&W. Vervolgens vrijgegeven voor inspraak en advies.
- 25 januari 2007 Oriënterend overleg over (achtergronden van) de nota met betrokken organisaties
- 9 februari 2007 Sluitingsdatum inspraakfase
- 15 februari 2007 Sluitingsdatum adviezen (5 reacties/adviezen)
- 6 maart 2007 Nota Gezonder Zorgen II + jaarplan 2007 naar raadscommissie
- 22 maart 2007 Nota in raadscommissie Onderwijs en Welzijn, nota conform naar raad
- 28 maart 2007 Nota Gezonder Zorgen I wordt conform aangenomen in de raad
- 19 april 2007 Begonnen met de uitvoering van de nota
- September 2007 Bijeenkomst betrokkenen over jaarplan 2008
- 19 september 2007 Klankbordgroep bespreekt concept jaarplan 2008
- 10 oktober 2007 Stuurgroep vergadert over concept jaarplan 2008
- 20 november 2007 College van B&W stelt jaarplan 2008 vast

II *Opvallendste kenmerken proces*

Als eerste valt op helemaal aan het begin van het proces expertmeetings zijn georganiseerd door de dienst waaraan raadsleden op uitnodiging aan hebben deelgenomen. Deze expertmeetings zijn voor raadsleden een ideale manier om in contact te komen met het maatschappelijk veld (deskundigen, uitvoerende organisaties, burgers) en zo een goed medium om zijn of haar mening te kunnen vormen. Het bood de raadsleden ook de mogelijkheid om tijdens deze twee expertmeetings input te leveren voor de probleembepaling, de problemen te becommentariëren en oplossingen te bedenken. Voor de totstandkoming van de nota wordt dus niet alleen geput uit interne deskundigheid van de dienst, maar ook gebruik gemaakt van de externe deskundigheid van raadsleden en het maatschappelijke veld.

Het tweede opvallende kenmerk is dat de raad door middel van prioritering vooraf keuzes moet maken over welke van de veertig problemen de komende vier jaar wel en niet worden aangepakt. Deze 40 problemen zijn geformeerd na de eerste expertmeeting die een waslijst van plusminus 130 problemen opleverde. Deze is door de dienst gereduceerd tot een lijst van 40 problemen door te kijken welke problemen eruit konden en welke problemen je kon clusteren. Een belangrijk detail is dat deze keuzes geen officiële maar onofficiële keuzes waren. Hiermee wordt bedoeld dat dit geen officiële besluitvorming is geweest. Tevens is niet gewogen naar het aantal zetels dat een fractie in de gemeenteraad heeft. (Achteraf is dit wel gedaan en deze weging bleek niets te veranderen aan de prioriteittoekenning)

Tot slot is het opvallend dat raadsleden voorafgaand aan de inspraakfase niet meer zijn geconsulteerd over de conceptnota. Een logische verklaring zou kunnen zijn dat dit door de intensieve (inhoudelijke) betrokkenheid van raadsleden overbodig was.

5. Analyse interviews

In dit hoofdstuk worden de interviews van verschillende sleutelfiguren in het proces van Gezonder Zorgen II behandeld. Eerst worden de interviews van de raadsleden besproken vervolgens die van de wethouder en tot slot het interview van de projectleider. Per vraag zijn eerst de essentiële punten van het antwoord van de geïnterviewde geformuleerd. Daarbij wordt bij de analyse van de raadsleden een onderscheid gemaakt tussen coalitieraadsleden en oppositieraadsleden. De reden hiervoor is om na te gaan of er wezenlijk verschil bestaat tussen de inzichten van coalitieleden en oppositieleden. Daarna wordt per vraag een analyse gegeven en indien mogelijk de link wordt gelegd tussen de verschillende interviews. Mocht er tussen de interviews duidelijke verschillen bestaan dan wordt daar op gewezen.

5.1 Analyse interviews raadsleden

1. Wat vindt u van de manier waarop u als raadslid wordt betrokken bij het beleidsproces in de gemeente Groningen?

Coalitieraadsleden: Het gaat niet slecht maar het is wel wisselend per project. Je kunt je als raad niet met elk project bemoeien. Toch zijn er nog veel projecten waar de raad, burgers en gebruikers niet intensief aan de voorkant van het proces zitten (bv. Kempersberg). In die gevallen zit je op de achterlijn argumenten te beoordelen waar je eigenlijk geen invloed meer op hebt. Dit bepaalt in sterke mate de einduitslag waardoor de reële beslissingsbevoegdheid van de raad kleiner wordt. Dit hoeft niet altijd erg te zijn en de uitkomst hoeft ook niet verschillend te zijn maar het gaat om het gevoel dat je vanaf het begin betrokken bent bij een project.

Oppositieraadsleden: De betrokkenheid wordt wisselend per onderwerp/project ervaren. Soms is kaderstelling vooraf ook niet echt nodig, je stelt dan meer volgend kaders. Een ander raadslid geeft aan dat je als kleine fractie vooraf speerpunten formuleert waar zij zich voor de komende raadsperiode op richten. Op basis van die speerpunten wordt actief achter informatie aangegaan en als er iets ontbreekt, stelt men vragen aan het college. Wat betreft de eigen betrokkenheid gaat het er dus voornamelijk om of het een speerpuntonderwerp is of niet.

Conclusie: Betrokkenheid wordt als wisselend ervaren. Het gaat om een gevoel van betrokkenheid, de uitkomst van het proces hoeft bij betrokkenheid niet eens anders te zijn.

2. Wat vindt u van deze ondersteuning door het college?

Coalitieraadsleden: De ondersteuning is wisselend, enigszins ad hoc en niet-bewust. Als het proces eenmaal is gestart, is dit proces al een redelijk eind op weg voordat de raad eraan te pas komt. Dit hoeft niet altijd erg te zijn maar dit kan soms wel beter. Een ander raadslid zegt dat het bij de diensten nog niet tussen de oren zit dat de raad, gebruikers en bewoners aan de voorkant van het proces moeten zitten. Het is namelijk geen tripartiete structuur (raad, college, ambtenaren) maar een vijfpartijen structuur samen met de bewoners en het maatschappelijk veld. Het is een proces van wisselwerkingen, je communiceert heen en weer wat het beste moment is om een bepaalde partij te betrekken en een bepaalde beslissing te nemen.

Oppositieraadsleden: Deze ondersteuning is wisselend maar over het algemeen wel voldoende. Sinds de dualisering is men daar wel zoekende in. Vanuit het college wordt soms wel bewust gekeken hoe met een bepaald onderwerp om moeten worden gegaan, bijvoorbeeld hoe je de begroting moet aanbieden. Toch lijkt het college soms doof te zijn voor wat de raad zegt en wil.

Conclusie: De ondersteuning wordt als wisselend ervaren. Dit sluit aan bij de betrokkenheid die raadsleden ervaren (vraag 1). Er zit geen duidelijke lijn in de ondersteuning hoewel er soms wel bewust over na wordt gedacht. Het college is zich er soms niet van bewust hoever zij al in het proces zit vergeleken met de raad en het college lijkt soms niet goed te luisteren naar wat de raad wil.

3. Kan deze ondersteuning nog verbeteren?

Coalitieraadsleden: Aan beide kanten (raad, college) is verbetering mogelijk. De raad laat soms dingen lopen, van sommige onderwerpen moet je als commissie of raad namelijk iets vinden voordat het te laat is. Voor de griffie is er ook een rol, het in de gaten houden van welke onderwerpen lopen en wat is toegezegd. Dit gebeurt voor een deel goed maar de samenhang tussen alles kan beter. Dit heeft waarschijnlijk ook te maken met de wisselingen binnen de griffie.

Oppositieraadsleden: Als kleine fractie hoor je pas laat, via de B&W notulen, van niet-speerpunt gerelateerde onderwerpen. Deze informatie is inhoudelijk summier en wordt slechts kort behandeld in het presidium. Daar is misschien een tussenvorm mogelijk bijvoorbeeld via signaleringen vanuit de bestuursdienst. Een raadslid merkt op dat de raad zelf ook scherp moet blijven, soms zit hele besluit slechts is één bijzin. De griffie kan een rol spelen in de ondersteuning hoewel het te makkelijk is om dit op de griffie af te schuiven. Wat sommige commissiegriffiers goed doen is het onderwerp mooi 'voorparkeren' (aangeven dat je als commissie over een bepaald onderwerp moet hebben). Zo wordt een kapstok gecreëerd naast de kapstok die je als raad gezamenlijk samenstelt. Nadeel hiervan is wel dat zo wel de agendabepalende ruimte van de commissie wordt ingeperkt.

Conclusie: Van zowel de kant van het college als de raad is verbetering mogelijk. De griffie kan hierin een rol spelen. Dit in het bijzonder met het in de gaten houden van lopende onderwerpen, gedane toezeggingen en het voorparkeren van onderwerpen door commissiegriffiers. De oppositie hoort pas laat van voornemens van het college zodat je er niet boven op kunt gaan zitten (evt. signaleringen vanuit de bestuursdienst mogelijk?)

4. Maakt u wel eens bewust gebruik van instrumenten om het college te sturen?

Coalitieraadsleden: Er is een besef dat er instrumenten bestaan om de ruimte van het college in te perken. Het handen en voeten geven aan deze instrumenten is alleen een stuk lastiger. Het gebruik van instrumenten kan sterker, ook met betrekking tot verbetering van de politieke discussie tussen coalitie en oppositie. Als je aan de voorkant van het proces zit gaat dit beter. Je gebruikt beter je rechten en kunt vooraf dan een strategische lijn bepalen en daardoor strategische keuzes maken. Zodoende loop je achteraf niet alleen maar te sturen met kleine moties en amendementen. Een raadslid geeft aan vooral moties en schriftelijke vragen te gebruiken. Beide belangrijke middelen om aan te geven wat je als raadslid belangrijk vindt en een signaal te geven aan het college dat ze in de gaten worden gehouden.

Oppositieraadsleden: De kaderstellende rol wordt door een raadslid niet als een van de beste competenties van de raad gezien. De raad zit vooral achteraf te controleren. Dit ligt ook aan het stadium waarin de raad door het college wordt betrokken. Als de raad in eerder stadium wordt betrokken, voordat de nota de raad ingaat, is het nog mogelijk te sturen. De tijdsplanning van de totstandkoming van een nota is soms echter zo strak dat het eigenlijk niet mogelijk is om alternatieven te onderzoeken omdat dan deadlines niet worden gehaald.

Een ander raadslid geeft aan wel bewust instrumenten te gebruiken om vooraf te sturen en ook achteraf instrumenten te gebruiken om bij te sturen indien het college kaders niet uitvoert. (Mondelinge vragen, schriftelijke vragen, moties en amendementen)

Conclusie: Raadsleden maken bewust gebruik van instrumenten om het college te sturen. Het blijft voornamelijk bij sturing achteraf door middel van moties, amendementen en het stellen van vragen. Dit komt mede doordat de raad niet vaak genoeg aan de voorkant van het proces zit.

5. Wat is de reden van deze tevredenheid over het procesverloop van Gezonder Zorgen II?

Coalitieraadsleden: Er wordt aangegeven dat de ambtenaren deskundig, betrokken en goed waren voorbereid. Er zat een duidelijk beeld achter wat resulteerde in een concrete nota. Er waren ook veel gebruikers en raadsleden aanwezig bij de open georganiseerde expertmeetings. Dit was een veilige omgeving om je zegje te doen en daar had je ook de ruimte voor. De input die werd geleverd is goed meegenomen en verwerkt door deskundige ambtenaren en hebben ook echt tot veranderingen geleid. Hoofdzaken werden door deze ambtenaren goed van bijzaken gescheiden. Daarnaast waren alle aspecten van de presentatie en communicatie (luistervaardigheid) goed. Het ging niet enkel om het stapsgewijze proces maar ook om de kwaliteit en de inhoud daarvan. Daarnaast wordt gewezen op de uitgebreide aanpak van het proces. De cyclus was goed en transparant. Er zijn meerdere momenten van betrokkenheid geweest. Aan de ene kant het gevoel van betrokkenheid van het raadslid zelf en aan de andere kant het contact met mensen in het veld. Zodoende hoorde je ook wat daar speelde en kon je beoordelen of dat goed was verwerkt. Deze combinatie is heel intensief maar wel een ideale manier. Daardoor krijg je als raadslid het gevoel dat de uitkomst en de terugkoppeling reëel waren.

Oppositieraadsleden: Er wordt gezegd dat Gezonder Zorgen II een onderwerp is waarbij de belangentegenstellingen tussen betrokkenen niet erg groot waren. Zowel tussen het college en raad als met betrekking tot het maatschappelijke veld. Er vonden slechts kleine discussies in de marge plaats, politiek bedrijven was niet echt mogelijk. Wel is het een belangrijk gegeven dat uitvoerende organisaties en gebruikers bij het maken van de plannen waren en zijn betrokken. Daarnaast wordt opgemerkt dat raadsleden goed zijn meegenomen in het proces van Gezonder Zorgen II. Het was een heel bewust proces waarbij de startbijeenkomst met allerlei betrokken partijen en de daaropvolgende (tweede) expertmeeting van grote waarde waren. Namelijk raadsleden, professionals, betrokken en bekwame ambtenaren (mensen die ideeën, suggesties en opmerkingen goed kunnen verwerken in een nota) zitten allemaal aan één tafel. Hierdoor was je al drie stappen vooruit. Het is wel belangrijk om dit niet bij alle onderwerpen te doen, enkel bij grote paraplu-onderwerpen. Met kleine onderwerpen moet het college in alle wijsheid mee omgaan. Gebeurt dit niet dan is er altijd nog de mogelijkheid om te reageren.

Conclusie: De raad is van het beginstadium meegenomen in het denkproces. Er waren meerdere momenten waarop raadsleden zijn betrokken en belangrijker nog dat daarbij ook professionals, gebruikers en uitvoerders aanwezig waren. Raadsleden hoorden zo ook de andere kant van het verhaal. Daarnaast zijn raadsleden tevreden over de manier waarop de input is verwerkt en het feit dat je bij de terugkoppeling kan beoordelen of oplossingen ook echt werken. Een raadslid geeft aan de Gezonder Zorgen II ook een makkelijk onderwerp is nu de belangentegenstellingen niet zo groot waren waardoor echt politiek bedrijven er niet in zat.

6. Moet de raad zelf niet meer initiatief nemen?

Coalitieraadsleden: Het gebeurt te weinig dat de raad het college stuurt om een plan te maken. Bij Gezonder Zorgen II pakte de wethouder en dienst het proces goed op en daarom was initiatief van de raad niet nodig. Maar er zijn wel dingen waar je van denkt, als het college dat niet oppakt dan moet je dat als raad zelf doen. Maar dit is heel lastig per onderwerp in te schatten.

Daarnaast heeft het college veel dingen in the picture, er ontbreken weinig grootste projecten waardoor eigen initiatief nu misschien overbodig is.

Oppositieraadsleden: De raad kan inderdaad zelf ook meer initiatief nemen. Het gebeurt niet vaak dat een initiatiefvoorstel breed wordt gedragen. De raad heeft soms ook een te afwachtende houding mede door onvoldoende samenwerking en een gebrek aan een dualistische houding binnen de fracties. De raad moet bewuster zijn van zijn rol en vaker eisen om het over een onderwerp te hebben wat eraan zit te komen. In het politieke debat kijken raadsleden ook te veel naar het college en gaan te weinig onderling, zoals bij benenop-tafel bijeenkomsten wel gebeurt, in een open manier met elkaar de discussie aan.

Conclusie: Raadsleden vinden dat de raad zelf meer initiatief moet nemen. Coalitieraadsleden zijn hier wat genuanceerder in dan de oppositieraadsleden.

7. Welke waarde hecht u aan het houden van expertmeetings?

Coalitieraadsleden: Als het onderwerp zich er voor leent kan een expertmeeting van waarde zijn. Toch zijn deze processen lastig in te richten als je te maken hebt met burgers, omdat je als raad, college en ambtenaren een kennisvoorsprong hebt. Een raadslid merkt op dat de expertmeetings van grotere waarde waren dan de aparte raadscommissie waarin de problemen werden geprioriteerd.

Oppositieraadsleden: Deze kunnen van grote waarde zijn mits het onderwerp daarvoor geschikt is. Het gaat dan om grote onderwerpen en grote beleidswijzingen. Het creëert draagvlak en betrokkenen voelen zich serieus genomen. Van belang is wel dat bij zulke expertmeetings ook alle (politieke) partijen aanwezig zijn, anders verliest een expertmeeting aan gewicht. Een expertmeeting moet ook niet meer gehouden worden indien er al een conceptnota ligt, dan is dergelijke meeting nutteloos omdat grote wijzigingen lastig zijn aan te brengen.

Conclusie: Als het onderwerp geschikt is, kennen raadsleden grote waarde toe aan het vooraf houden van expertmeetings. Het geeft de raad een kans om vooraf met het maatschappelijke veld te praten. Worden in deze voorfase onofficiële keuzes gemaakt, die voor de toekomst toch bindend zijn, is het van belang dat politieke partijen goed zijn vertegenwoordigd. Dit om recht te doen aan de democratische verhouding binnen de raad. De vraag is of er een verplichting kan bestaan om deel te nemen aan een expertmeeting. De griffier merkt op dat bij georganiseerde hoorzittingen door de raad, zoals bijvoorbeeld de hoorzitting studentenhuysvesting, ook al partijen afwezig zijn die de noodzaak van een dergelijke hoorzitting niet inzien.

8. U bent voorafgaand aan de inspraakperioden niet meer geconsulteerd over de conceptnota. Had u dit anders willen zien?

Coalitieraadsleden: Omdat het proces goed was verlopen was consultatie niet meer nodig. Je moet niet gaan vergaderen om het vergaderen. Dat het proces goed in elkaar zit en je het onderwerp goed bij de kop hebt, moet je natuurlijk wel als raad/commissie gezamenlijk bepalen. Soms is er ook pas na de inspraakfase discussie mogelijk.

Oppositieraadsleden: Over het algemeen is het belangrijk om voor de inspraakfase te worden geconsulteerd omdat grote wijzigingen anders lastig zijn aan te brengen. Dit voorkomt ook dat het college vervolgens nog allerlei dingen moet aanpassen terwijl het al door de inspraak is geweest. Het college mag hier dus wel wat bewuster in zijn. Bij Gezonder Zorgen II was consultatie niet nodig omdat het proces al goed was verlopen. Hierdoor was men bekend met de inhoud van de conceptnota en die voldeed.

Conclusie: Consultatie voor de inspraakfase is handig als na deze inspraakfase nog grote wijzigingen door de raad worden aangebracht. Het proces van Gezonder Zorgen II was zo goed verlopen dat consultatie voor de inspraak niet meer nodig was.

9. Is er naar uw mening ook een moment dat het te laat is om de raad bij een proces te betrekken (en zodoende kaders te stellen). Of is het credo: beter laat dan nooit?

Coalitieraadsleden: Soms is het slikken of stikken. Dan is dus eigenlijk geen politiek inhoudelijk discussie meer mogelijk. Misschien moet je als raad daar wat van zeggen. Je velt dan echter achteraf een oordeel over meerdere belangen terwijl je dit beter in het voortraject het kunnen doen. Maar je kunt zeggen tegen het college: 'Doe je huiswerk maar over'. Het college heeft dan vaak allerlei argumenten om dit niet te doen welke meestal worden geaccepteerd (bv. qua tijdsplanning komt het niet uit). Soms is het ook gewoon inherent aan het proces (bv. Onderwijshuisvesting). Dan is er vooraf veelvuldig overleg en onderhandelingen met verschillende partijen nodig en vloeit daar een concreet plan uit voort. Dan moet het gek lopen als je als raad daar nog iets in wil veranderen.

Oppositieraadsleden: Een raadslid geeft aan alleen te letten op de gang van zaken rondom de vastgestelde speerpunten. Mocht het college de raad dan niet betrekken dan worden daarover vragen (in de rondvraag) en opmerkingen gemaakt. Soms redeneert het college al naar één oplossingrichting en is de tekst van een nota geschreven naar deze hoofdoplossing. Dit verschilt per onderwerp, per wethouder, per ambtenaar en is afhankelijk van het moment. De wethouder moet daarin sturen, maar deze laat zich soms te vaak leiden door de dienst. Daarnaast zit de wethouder soms al zover in het beleidsvormingsproces waardoor hij of zij vergeet dat de raad nog maar op nul staat en als oppositiepartij zelfs soms op min drie. Het moet gewoon tussen de oren van het college en de ambtenaren landen. Als raad zijnde kun je wel telkens roepen dat de raad aan de voorkant moet zitten maar dat wordt naar verloop van tijd een holle zin als het denkproces niet ook verandert.

Conclusie: Het gebeurt nog steeds dat het college met een dichtgetimmerd plan komt. De wethouder moet de dienst hierin sturen maar laat zich soms teveel leiden door de dienst of de dienst luistert gewoonweg niet. Zodoende zitten de wethouder en de ambtenaren al te ver in het proces. Raadsleden sturen, als dit gebeurt, bijna nooit het hele voorstel terug omdat er al zoveel belangenafwegingen zijn gemaakt. Je kunt als raad wel telkens hameren op het feit dat de raad aan de voorkant moet zitten. Maar het denkproces bij het college en de ambtenaren moet dan veranderen.

10. Wat zijn volgens u de redenen dat de raad soms niet goed wordt betrokken bij een beleidsproces?

Coalitieraadsleden: Dit heeft te maken met de manier van denken in de bestuurlijke en ambtelijke wereld. Het meenemen van mensen in het denkproces is geen gebruikelijke attitude. Het denken in alternatieven en het uitwerking van kansen vergt een open manier van denken. Een ambtenaar schrijft naar het resultaat en de conclusie van een voorstel. Daarbij worden het voortraject allerlei keuzes gemaakt en dingen afgewogen waardoor intern de keuze al is gemaakt en zodoende het plan wordt dichtgetimmerd. Een raadslid

merkt op dat het ook vervelend is dat bij grote projecten een duidelijke startnotitie ontbreekt. Bijvoorbeeld bij huisvesting SoZaWe kon niemand zich van de fractie herinneren wat de visie achter het werkplein was. Laat staan of die überhaupt besproken was met de raad. Het gevoel bij het college om dit te bespreken ontbreekt.

Vooraf praten met bewoners en gebruikers is goed maar de raad moet op essentiële en strategische punten ook kunnen meedenken. Daarnaast is de betrokkenheid afhankelijk van de wethouder, dienst en het onderwerp.

Oppositieraadsleden: Als het onderwerp erg ingewikkeld is of wanneer het college er een duidelijk standpunt over heeft. De raad wordt op deze manier gedegradeerd tot medezeggenschapsraad in plaats van een volwaardig bestuursorgaan. Hoewel de raad formeel veel instemmingsrecht heeft, doet het college een voorstel in grote lijnen en kan de raad nog maar een klein beetje sturen.

Conclusie: De betrokkenheid is afhankelijk van de ambtenaar, de dienst, het standpunt van het college, de wethouder en de ingewikkeldheid van het onderwerp. Het meenemen in het denkproces is niet gebruikelijk. Vaak zit de wethouder en de dienst al zo ver in het proces dat de raad alleen achteraan nog een beetje kan sturen. Hoewel het meenemen van burgers en gebruikers goed is, moet ook de raad vooraan kunnen meedenken. Het gevoel om belangrijke keuzes bij grote projecten te bespreken met de raad ontbreekt bij het college (zie Huisvesting SoZaWe).

11. Vindt er vervolgens voldoende sturing en controle plaats aan de hand van gestelde kaders?

Coalitieraadsleden: Dit is wisselend. Als de raad iets niet bevalt, stuurt men daar niet altijd op. Bij Gezonder Zorgen II heeft sturing en controle ook nut omdat je vanaf het begin erbij bent betrokken en dus duidelijke kennis van zaken hebt. Een ander gevolg van deze betrokkenheid is dat je als raadslid er zelf ook serieus mee omgaat.

Oppositieraadsleden: Ja, dit gebeurt. Het voordeel van een goed verlopen proces is dat het tijdens de uitvoering niet opeens faliekant mis zal gaan. Dit maakt sturing en controle makkelijker.

Soms zie je vooraf gestelde kaders echter niet terug en probeer je daar achteraf op te hameren. Soms laat je dit als oppositiepartij gaan omdat je weet dat je de handen er toch niet voor op elkaar krijgt in de raad. Als oppositiepartij moet je andere onderhandelingstechnieken gebruiken om de directe ingang naar een wethouder te compenseren.

Conclusie: De mate van sturing en controle verschilt per onderwerp. Indien een proces zo goed verloopt als Gezonder Zorgen II maakt dit sturing en controle ook makkelijker omdat je als raadslid weet waarover je praat. Tevens nemen zij sturing en controle serieus omdat ze intensief bij het voorproces zijn betrokken.

12. Zijn er kenmerken/elementen in het procesverloop van Gezonder Zorgen II die u graag in het algemeen zou willen terug zien in de Groningse beleidsprocessen?

Coalitieraadsleden: Er wordt opgemerkt dat men in staat moet zijn om mensen mee te nemen in het denkproces, te ondersteunen, te luisteren en niet te afhoudend zijn. Hierdoor creëer je draagvlak en krijgen alternatieven een kans. Een heel open en deskundig maar niet te leeg en abstract proces. Omdat het concreet was gaan mensen zelf denken. Na het geven van input werden mensen daarna ook weer meegenomen in het denkproces. Ambtenaren overlegden na de expertmeetings ook weer goed en lieten zien wat ze met de ideeën van mensen hadden gedaan.

Een andere raadslid geeft aan dat allereerst een schets nodig is van het probleemveld en wat er zou kunnen worden gedaan. Dan heb je een beeld waar het over gaat, wat budget is en wat we er aan zouden willen doen. Vervolgens moet je met alle betrokkenen in discussie om te horen wat zij belangrijk vinden. Er ontstaat een soort trechter waar concrete problemen en oplossingen uitkomen. Bij Gezonder Zorgen II is dit heel intensief gebeurd en dit heeft ook zijn grenzen. Zeker als het college en ambtenaren ervaren dat de raad het niet serieus neemt. Het gaat gewoon vaak om het gevoel serieus te worden genomen. Daarom moet je investeren in proces en dan hoeft de uitkomst niet eens anders te zijn.

Oppositieraadsleden: Er wordt aangegeven dat er absoluut kenmerken zijn die meer in het algemeen toepasbaar zijn, mits het onderwerp geschikt is. Belangrijk is om eerst te kijken naar wat het maatschappelijk veld is waar je wat mee wilt. Dan begin je met een startnotitie/aftrapsessie. Vervolgens ga je praten met allerlei betrokkenen en destilleer je daar een mooie nota uit. Van belang is dat er ook iets wordt gedaan met de input en er niet slechts één zin wordt veranderd in een nota. Als je de inhoud kan veranderen en wordt veranderd dan voel je je serieus genomen.

Een ander raadslid merkt op dat in ieder geval de bewoners/gebruikers bij het proces moeten worden betrokken. Daarnaast zijn raadsleden niet zelfverzekerd genoeg, zij voelen zich kwetsbaar om fouten te maken. Bij een expertmeeting/benen-op-tafel overleg praten raadsleden veel vrijer uit en veel minder technisch. Dit levert leukere en eerlijkere debatten op.

Conclusie: De raad moet vanaf het beginstadium in de oriënterende fase worden meegenomen in het denkproces van een groot project. Daarnaast is het voor de raad belangrijk, als daar reden voor is, om met deskundigen, gebruikers en burgers uit het maatschappelijk veld te praten tijdens een of meerdere expertmeetings. Raadsleden moeten hierbij dan wel goed vertegenwoordigd zijn. Tevens moet er sprake zijn van deskundige en goed luisterende ambtenaren die ook daadwerkelijk iets doen met de input die geleverd wordt. Het gaat om het gevoel dat je als raad serieus wordt genomen in zowel de betrokkenheid als in de input die je levert. Het voorkomt irritatie van beide kanten terwijl de uitkomst in sommige gevallen wel gewoon hetzelfde blijft.

13. Opmerkingen of vragen?

Coalitieraadsleden: Geen relevante opmerkingen of vragen

Oppositieraadsleden: Er wordt aangegeven dat raadsleden vooral naar zichzelf moeten kijken, het ligt niet altijd aan de informatievoorziening of de instrumenten die je als raadslid hebt. Het gaat om de competenties van de raadsleden. Misschien is het een idee om als griffie eens in de zoveel tijd een benen-op-tafel overleg te voeren over een groot onderwerp wat vanuit de commissie op de LTA staat. Zo ben je er als raad vroegtijdig bij en kan je veel kennis opdoen.

Ten slotte wordt gezegd dat het stramien van een Gezonder Zorgen II een goede is en wordt de hoop uitgesproken dat de inrichting van dit proces ook landt bij het college.

5.2 Analyse interview wethouder

1. Wat vindt u van de manier waarop de raad wordt betrokken bij het beleidsproces in de gemeente Groningen?

Wethouder: Deze betrokkenheid is voor verbetering vatbaar. Deze verbetering is een opgave voor drie partijen. Het college van B&W, de organisatie die onder verantwoordelijkheid van het B&W valt en de raad. Het college kan eisen stellen aan de diensten en verlangen dat de diensten op een andere manier het college dienen te informeren en onderwerpen voorrijden. Daarnaast draagt de raad zelf er ook niet altijd aan bij dat het juiste debat wordt gevoerd.

Conclusie: Er is verbetering mogelijk. Hierin speelt niet alleen het college en de ambtelijke organisatie een rol. Ook de raad zelf speelt hierin een belangrijke rol.

2. Moet de raad zelf niet meer initiatief nemen?

De raad moet in ieder geval belangrijke thema's en sturingsonderwerpen agenderen en bespreken. Dit gebeurt lang niet altijd, aan rapportages van belangrijke sleutelprojecten wordt soms geen woord vuil gemaakt in de raad. Dit terwijl het soms het echt uitvoerende zaken betreft waar burgers zich druk over maken.

Raadsleden stellen te vaak vragen die ook op een andere manier kunnen worden opgelost. Het is jammer dat daarmee de kostbare tijd van de raad wordt belast.

Conclusie: De raad moet vaker belangrijke thema's en sturingsonderwerpen agenderen en bespreken. Raadsleden stellen te vaak overbodige vragen en belasten daarmee de kostbare tijd van de raad. Een oorzaak voor deze hoeveelheid aan vragen kan zijn dat de raad aan het eind van het besluitvormingsproces zit. Raadsleden gaan dan vaker onnodige vragen stellen omdat ze daardoor het idee hebben dat zij de controle te behouden.

3. Wat vindt u van deze ondersteuning door het college?

Dit is een belangrijke taak voor het college omdat het college, in tegenstelling tot de raad, over een organisatie ter inhoudelijke voorbereiding van allerlei debatten beschikt. Deze ondersteuning valt niet verwachten van de griffie nu deze een beperkte capaciteit heeft. Het is een samenspel tussen raad en college. De raad levert een bijdrage door het wel of niet agenderen van onderwerpen en het stellen van de juiste vragen. De wethouder merkt op dat raadsleden (te) snel vragen stellen terwijl de beantwoording veel tijd kost. De vraag is of dit de juiste manier is om personeel en andere middelen in te zetten. De raad zou zich hierin meer moeten disciplineren. Hierin speelt het college ook een rol door erop te wijzen dat de beantwoording van een vraag beperkingen stelt aan andere inspanningen die het college kan leveren.

Daarnaast is het absoluut de taak en de plicht van het college om onderwerpen op een goede manier en op het juiste moment aan de raad voor te leggen. Daarin valt nog veel te verbeteren. Dit is de verantwoordelijkheid van het college die dat doet met behulp van de ambtelijke organisatie. De aansturing van deze organisatie is dan ook van essentieel belang. Bij Gezonder Zorgen II is dit goed gelukt. Je kunt de raad geen blanco vel geven om de zijn kaderstellende rol uit te voeren. Hierdoor wordt het haast onmogelijk om als raad zijnde goed te functioneren. Het college dient input mee te geven op grond van deskundigheid, de feitelijke situatie en de mogelijke oplosbaarheid van de situatie voor de gemeente. Als je aan de hand van deze drie voorwaarden keuzes probeert voor te bereiden is het goed om de raad onderdeel te laten zijn van het proces. De raad nam bij Gezonder Zorgen II deel aan de expertmeetings met betrokkenen, deskundigen en uitvoerders. De raad heeft ook de keuze gemaakt uit een bulk problemen zodat er behapbare problemen en oplossingen overbleven.

De raad heeft in ieder geval het laatste woord. Dit kan alleen slagen als raadsbreed wordt deelgenomen aan het voorproces. Een kleine partij moet niet oververtegenwoordigd zijn omdat er dan geen recht wordt gedaan aan de verkiezingsuitslag. De vraag is of dit is of dit bij Gezonder Zorgen II wel is gebeurd omdat de stemmingen over de problemen niet gewogen waren naar zetelaantal.

Het college probeert op basis van het collegeprogramma richtinggevend te laten zijn voor bepaalde keuzes. Bij Gezonder Zorgen II blijkt dit uit de inzet op de relatie tussen gezondheid en armoede.

Conclusie: Het is de taak en plicht van het college om de raad te ondersteunen. Daarbij gaat het om een onderwerp op het juiste moment en op de juiste manier voor te leggen. Voor de verbetering van deze ondersteuning is de aansturing van de ambtelijke organisatie van groot belang. Het college moet op basis van deskundigheid, de feitelijke situatie en de mogelijke oplosbaarheid de raad input meegeven om zo de raad in staat te stellen de kaderstellende rol goed uit te voeren. Bij Gezonder Zorgen II is dit gebeurd, raadsleden waren onderdeel van het voorproces. De voorwaarde is wel als er raadsbreed wordt deelgenomen aan het voorproces en er recht wordt gedaan aan de democratische verhoudingen in de raad.

4. Wat is in uw ogen het ideale beleidsproces?

Grote thema's moeten in twee fases aan de raad worden voorgelegd. Als eerst moet er in de oriënterende fase een uitgangspuntendiscussie over de probleemschets, de mogelijke oplossingen en kostenweergaves worden gevoerd. Daardoor kan de raad beter invulling geven aan zijn kaderstellende rol. Vervolgens kan het college na dit oriënterende debat de opgedane input verder gaan verfijnen. De raad heeft immers aangegeven welke kant hij op wil en zodoende kan het college mogelijke keuzes verder ontwikkelen. Deze nog niet helemaal uitontwikkelde keuzes worden weer voorgelegd aan de raad voordat zij verder worden ontwikkeld. De raad moet hierin ook initiatief innemen door wezenlijke zaken te agenderen zodat het uiteindelijk komt tot een concreet voorstel.

Het dagelijks bestuur moet wel de verantwoordelijkheid nemen om zelf een voorstel te doen. Al wikkend en wegend kies je als college uit een aantal scenario's, waarbij je de voorkeur uitspreekt voor één van deze scenario's (bv. duurzaamheidscentrum). Deze keuze presenteer je doorgaans aan de raad. Het kan eigenlijk niet voorkomen dat het college geen voorkeur heeft voor een oplossing.

Conclusie: Grote onderwerpen dienen in twee fasen aan de raad te worden voorgelegd. De raad moet allereerst al bij de oriënterende fase worden betrokken door middel van bijvoorbeeld een startnotitie/uitgangspuntendiscussie. Dat raad kan in deze discussie keuzes maken tussen verschillende alternatieven, het is dus niet een slechts op instemming gerichte notitie. Vervolgens worden deze keuzes verder ontwikkeld op grond van de geleverde input. De raad moet daarna wel het onderwerp agenderen zodat uit deze nog niet uitontwikkelde keuzes een concreet voorstel kan voortvloeien.

Op basis van het collegeprogramma zal het college wel een voorkeur hebben voor één alternatief. Men moet er voor waken dat nota's niet bewust naar deze hoofdoplossing worden geschreven.

5. Wat zijn volgens u de succesfactoren van het proces van Gezonder Zorgen II?

Met de juiste mensen op het juiste moment aan tafel zitten was het grootste succes. Daarnaast zijn de feiten duidelijk in kaart gebracht en is er op basis van goed onderzoek en de nodige informatie een duidelijk beeld gecreëerd van de werkelijkheid. Daarover kan iedereen zijn subjectieve filter leggen.

De inrichting van het proces vloeide voornamelijk voort uit de aanpak van Gezonder Zorgen I onder de leiding van de vorige verantwoordelijke wethouder. Deze aanpak werd

door de organisatie als mogelijkheid en wenselijkheid aan de huidige wethouder voorgelegd voor Gezonder Zorgen II. Over de wijze van inrichting van het proces was de wethouder meteen enthousiast.

Het is een onderbenutte methode, zoals het wel is gebeurd bij Gezonder Zorgen II, om bij expertmeetings raadsleden te laten deelnemen aan het debat. Dit blijft te vaak onbenut ook bij hoorzittingen. Raadsleden horen dan het debat en kunnen er ook aan deelnemen. Een mooie manier voor een volksvertegenwoordiger om zijn mening te bepalen.

Het kan zijn dat er iets uit het voorproces rolt wat het college niet voor de kiezen wil nemen. Maar het mag niet zo zijn dat er dan bij definitieve besluitvorming een voorstel ligt dat haaks staat op de input uit voorproces. Een voorstel moet dan ook zorgvuldig worden voorbereid. Omdat erbij Gezonder Zorgen II buiten het normale besluitvormingsproces (onofficiële) keuzes zijn gemaakt zou het raar zijn om van die keuzes af te wijken.

Conclusie: Het grootste succes van Gezonder Zorgen II was het feit dat men op het juiste moment met de juiste mensen aan tafel zat. Daarnaast was er een duidelijk beeld van de feiten en de werkelijkheid. Het college heeft niet vanaf het begin gestuurd naar oplossingen maar heeft slechts op basis van deskundigheid input meegegeven.

De wethouder beaamt dat het een onderbenutte methode is om raadsleden in het voorproces te laten deelnemen aan expertmeetings met het maatschappelijk veld. Een ideale manier voor raadsleden om als volksvertegenwoordiger zijn mening te bepalen. Onofficiële keuzes die zijn gemaakt in het voorproces moeten uiteindelijk niet haaks staan op de uiteindelijke keuzes in het definitieve voorstel. Het college moet betrokkenen indien ze betrokken zijn bij het voorproces dan ook serieus nemen. Betrokkenheid moet niet slechts een procesmatige verplichting zijn.

6. Heeft u vooraf nog duidelijke instructies gegeven aan de projectleider over de inrichting van het proces van Gezonder Zorgen II?

De projectleider heeft wel instructies gehad over wat juist wel en juist niet moest gebeuren. Verder heeft de wethouder geen instructies over de inrichting van het proces gegeven, deze was op hoofdlijnen al uitgewerkt door de dienst zelf. De wethouder heeft nog wel enkele keren om tafel gezeten met de projectleider en de leidinggevende.

De wethouder merkt op dat dit keer niet bij dienst moest worden aangegeven om aan de raad te denken. De dienst pikte dit zelf prima op. De wethouder vindt het vervelend, hoewel de dienst er op wordt gewezen, dat de raad toch nog wordt vergeten. Raadsleden worden dan niet uitgenodigd voor het voorproces. Hoewel het de taak is van de wethouder om dit aan te geven, is fijn als de dienst ook zelf bedenkt dat er zoiets als een raad bestaat.

Conclusie: Inrichting van het proces vloeit voornamelijk voort uit de inrichting van het proces van Gezonder Zorgen I onder leiding van de vorige verantwoordelijk wethouder. Vooral de dienst heeft hier een grote rol in gespeeld en instructies van de wethouder zijn niet van doorslaggevende betekenis geweest.

7. Voorafgaand aan de inspraakperioden heeft u de raad niet meer geconsulteerd over de conceptnota. Wat is de reden hiervoor?

Dat is geen bewuste strategie geweest. De raad is hier zelf ook heel wisselend in, of men voor of na de inspraak over een bepaalde zaak wil hebben. Misschien is het domheid of een misverstand geweest. Waarschijnlijk was het een vooringenomen idee omdat het proces al zo goed was verlopen.

Conclusie: Is waarschijnlijk niet bewust gebeurd. En heeft te maken, met wat raadsleden ook al aangaven, dat het proces tot dan toe zo goed was verlopen dat consultatie over de inhoud niet meer nodig was.

8. Wat zijn volgens u de redenen dat de raad soms niet goed wordt betrokken bij een beleidsproces?

Dit ligt deels aan de organisatie, de monistische werkmethode vanuit het verleden. Deels ligt het aan de druk die bestuurders soms voelen om voortgang te boeken. Het intensief meenemen van de raad wordt dan als tijdrovend ervaren. Bij grote projecten mag dit niet zo zijn. Dan moet de raad eerst wel wezenlijke keuzes worden voorgelegd en niet een dichtgetimmerd voorstel waarvan je achteraf zegt dat het de volgende keer anders moet.

Conclusie: Deels moet de werkmethode bij de ambtelijke organisatie verbeteren, de dienstcultuur. Daarnaast moet het college ongeacht welke druk zij voelt bij grote projecten, wezenlijke keuzes aan de raad voorleggen. De tijdswinst zal hierdoor misschien niet toenemen maar het wederzijdse vertrouwen krijgt wel een opkikker.

5.3 Analyse interview van de projectleider

1. Hoe bent u projectleider van Gezonder Zorgen II geworden?

E. Mackenzie is beleidsmedewerker bij de GGD. Als beleidsmedewerker heeft hij ook de rol als projectleider. Omdat het project Gezonder Zorgen II niet te behappen was voor de uitvoerende afdeling Stad is hij trekker van het project geworden.

Conclusie: Dat E. Mackenzie projectleider was van Gezonder Zorgen II vloeide voort uit de functie die hij binnen de GGD bekleedt. Hij is niet aangewezen door de wethouder.

2. Hoe ziet u uw rol als projectleider? Enkel procesmatig of ook inhoudelijk?

In ieder geval niet inhoudelijk, daar moet je als projectleider afstand van nemen. Als projectleider probeer je mensen te faciliteren, ruimte te bieden en te stimuleren om hun eigen bijdrage te leveren aan het proces. Daarnaast moet je primair het proces helder krijgen.

Er wordt gekeken naar het moment waarop de nota er moet liggen en dan wordt er teruggerekend. Wat moet er gebeuren en wat betekent dat voor de planning. Bij Gezonder Zorgen II was dit vrij complex en begon het met inventariseren van de bult problemen die sterk uiteenliepen. Ook dan moet je mensen de ruimte geven om input te leveren. De eerste stap was de eerste expertmeeting waarin betrokkenen in gesprek gingen over de problemen. De projectgroep heeft daarna gekeken naar deze 130 problemen, wat kan afvallen en wat kan je clusteren. Er bleven 40 problemen over waarmee men direct aan de slag kon. Dan is het vervolgens niet aan de inhoudelijke deskundigen en ambtenaren om daarover te beslissen maar aan de raad, de stad zelf. De raad heeft immers politieke programma's op grond waarvan hij in debat gaat. Raadsleden kun je daarom eveneens als experts beschouwen. Deze manier van denken, de politiek er vroeg bij betrekken, is tijdens Gezonder Zorgen I onder leiding van de vorige verantwoordelijk wethouder ontstaan. In aparte raadscommissie zijn de problemen vervolgens geprioriteerd naar tijd, aandacht en geld. Dit waren lastige keuzes voor de raadsleden.

Conclusie: De rol van de projectleider is alleen procesmatig. Mensen faciliteren, de ruimte bieden en stimuleren om een eigen bijdrage aan het proces te leveren. De denkwijze van de dienst om de politiek vroeg bij het proces te betrekken vloeit voort uit de procesinrichting van Gezonder Zorgen I.

3. Heeft u vooraf nog instructies gehad over hoe het proces rondom Gezonder Zorgen II zou moeten worden ingericht? Of had u hier de vrije hand in?

De projectleider had hier volledig de vrije hand in. Als projectleider wel de wethouder opgezocht en gevraagd hoe de wethouder het wilde aanpakken. De wethouder liet dit aan de dienst over. Een voorstel is gemaakt (welke is besproken met de wethouder en in het afstemmings- /sectoroverleg) en is goedgekeurd.

Conclusie: De dienst heeft het proces volledig zelf ingericht. Zoals de wethouder ook heeft aangegeven zijn er geen duidelijke instructies gegeven over de inrichting van het proces.

4. Is bij het voorstel voor de inrichting van het proces van Gezonder Zorgen II nagedacht over de betrokkenheid van de raad?

Dit is voortgevloeid uit het proces van Gezonder Zorgen I. Wethouder Paas vond dat het proces interactief moest zijn. Een direct contact met de mensen die je meeneemt in het denkproces. Het nieuwe element bij Gezonder Zorgen II was dat de raad uitdrukkelijk de problemen mocht prioriteren.

Bij het bedenken van problemen speelde het merendeel van de politieke partijen al een positieve rol. Je gaat er vanuit dat partijen daar goed over hebben nagedacht op basis van hun politieke programma, iets wat zij als probleem zien en wat zij daarmee willen.

Bij de tweede expertmeeting is er nagedacht over mogelijke oplossingsrichtingen. Ook daar konden raadsleden hun input kwijt. De input is allemaal opgeschreven en die moet je vervolgens gaan rangschikken, uitzoeken, specificeren en terugkoppelen naar degene die het heeft ingebracht. Een heel proces wat resulteerde in twee oplossingsrichtingen in de nota.

De filosofie van de projectleider is dat mensen wat te zeggen hebben, ze hebben allemaal hun eigen deskundigheid. Een inhoudelijke, ervarings-, ambtenaren of politieke deskundigheid.

Conclusie: De denk- en werkwijze is bij de dienst ontstaan bij de inrichting van het proces van Gezonder Zorgen I. Je moet raadsleden meenemen in het denkproces en ook laten zien wat je met de input van raadsleden hebt gedaan. Mensen hebben allemaal een deskundigheid, voor raadsleden is dit een politieke deskundigheid.

5. Na de evaluatie van Gezonder Zorgen I in oktober 2005 is geconcludeerd dat daarover een behoorlijke mate van tevredenheid heerste. Opgemerkt werd dat er een meer integrale aanpak en betere communicatie gewenst waren. Hoe heeft u dit aangepakt?

De aanbevelingen betreffen niet het proces maar de uitvoering. Voor integraliteit is het belangrijk dat je alle diensten die verantwoordelijk zijn voor de beleidsterreinen waar gezondheid raakvlakken mee heeft er ook bijhoudt in de uitvoeringsperiode. Als je dit niet doet, verdwijnt het enthousiasme bij de diensten snel. Bij Gezonder Zorgen II is dit in tegenstelling tot bij Gezonder Zorgen I anders en beter aangepakt. Er bestaat een duidelijke structuur door middel van een coördinatiegroep waarin de diensten zitten en een stuurgroep.

Communicatie naar de burgers toe tijdens het proces was goed. Nu ligt er ook een plan om meer te doen ten tijde van de uitvoering.

Conclusie: Gezondheid is een onderwerp dat veel raakvlakken heeft met andere beleidsterreinen. Daarom is het belangrijk om diensten blijvend bij de uitvoeringen van Gezonder Zorgen II te betrekken zodat zij enthousiast blijven

6. Welke waarde hecht u aan het houden van expertmeetings?

Absoluut noodzakelijk voor het proces van Gezonder Zorgen II. Indien alleen een nota wordt uitgevaardigd gaat het onderwerp niet leven en niet tussen de oren zitten bij de diensten. Je ziet dat er nu over het algemeen meer aan gezondheid wordt gedacht.

Conclusie: Deze zijn in de ogen van de projectleider noodzakelijk om het onderwerp tussen de oren te krijgen. Net zoals raadsleden en de wethouder waardeert de projectleider de expertmeetings.

7. Voorafgaand aan de inspraakperioden is de raadscommissie niet meer geconsulteerd over de conceptnota. Wat is de reden hiervoor?

Daar is het college niet verplicht toe. Het college is verantwoordelijk voor het voorbereidende traject dus ook de inspraakronde. Het college doet daarna een voorstel waarvan de raadscommissie kan zeggen dat het college haar huiswerk over moet doen. De nota komt als concept in de raad. Er komt nooit een stuk in de raadscommissie wat niet meer veranderd kan worden, zelfs in de raadsvergadering zelf kan het nog veranderd worden. E. Mackenzie kan zich voorstellen dat het college vooraf een oriënterend gesprek voert met de raad en er vervolgens een uitwerking plaatsvindt.

De inspraakfase heeft niet altijd even veel nut. Het is een formeel vereiste maar als je ziet hoeveel werk erin wordt gestoken en dat afzet tegen de input dit het oplevert is het soms zonde van de tijd.

Conclusie: Het is niet de normale manier van werken binnen de dienst om de raad al te consulteren voor de inspraakfase. De gedachte is dat de raad na inspraakfase veranderingen kan aanbrengen aan de conceptnota. Daarnaast blijkt de inspraakfase niet altijd relevante input op te leveren.

8. Wordt er binnen de dienst voor de rest bewust nagedacht over de betrokkenheid van de raad bij het beleidsproces?

Bij de GGD wordt daar misschien meer waarde aangehecht dan bij andere diensten. Gezonder Zorgen II is een duidelijk voorbeeld van hoe het anders kan. Dit is niet de normale manier van werken. Het normale proces is dat een nota wordt geschreven door een ambtenaar, deze gaat vervolgens naar het college die de nota de inspraakfase in laat gaan. En ten slotte gaat de nota naar de raad.

Bij Gezonder Zorgen II was de drijfveer een manier te zoeken waarmee je gezondheid tussen de oren krijgt bij de mensen. Dit doe je door met mensen te praten en erna te luisteren. Mensen ervaren problemen, dus vraag aan die mensen wat de problemen zijn. Op zich een logische denkwijze hoewel dit bij andere thema's misschien minder bruikbaar zal zijn.

Conclusie: De GGD hecht, met betrekking tot het onderwerp gezondheid, in ieder geval meer waarde aan betrokkenheid dan bij andere diensten. Aanleiding voor het intensieve proces was om gezondheid tussen de oren te krijgen daar vloeide de betrokkenheid van de raad uit voort.

9. Wat zijn volgens u de redenen dat de raad soms niet goed wordt betrokken bij een beleidsproces?

Een onderwerp kan zich er minder voor lenen. Gezondheid is een onderwerp waar iedereen een mening overheeft, voor iedereen belangrijk is en dichtbij komt. Het proces van Gezonder Zorgen II was heel intensief. Een dergelijk proces is soms gewoon een brug te ver, het moet behapbaar blijven. Het college heeft dit project absolute prioriteit gegeven, dat was het voordeel voor de dienst. De wethouder wilde zich profileren op dit onderwerp en er werd dus veel ruimte voor vrijgemaakt. Het kost veel energie maar geeft veel voldoening en het levert uiteindelijk ook wat op.

De cultuur dat de raad als lastig wordt ervaren heerst wel een beetje. Sommige ambtenaren hebben de arrogantie dat ze het allemaal beter weten. Bemoeienis van de raad is dan niet gewenst want het is hun project.

Conclusie: Het ene onderwerp leent zich beter voor een intensief proces dan het ander. Sommige ambtenaren dulden de raad niet in een bepaald project. Over gezondheid heeft iedereen een mening, het is belangrijk voor iedereen en komt daardoor dichtbij. Daarnaast had het college absolute prioriteit aan Gezonder Zorgen II gegeven, daarom was er veel ruimte voor het onderwerp vrijgemaakt.

10. Wat zijn volgens u de succesfactoren van het proces van Gezonder Zorgen II?

Belangrijk is dat gezondheid niet is gemonopoliseerd. Gezondheid is niet alleen de bevoegdheid van mensen die er verstand van hebben. Gezondheid is thema die betrekking heeft op ons allemaal dus iedereen moet ook meepraten. Deze betrokkenheid is een cruciale factor geweest. Mocht er een Gezonder Zorgen III komen dan zou hetzelfde proces herhaald kunnen worden.

Conclusie: Het succes van Gezonder Zorgen II is dat de nota niet alleen tot stand is gekomen met de interne deskundigheid van de dienst maar ook met de deskundigheid van alle bij gezondheid betrokken mensen.

11. Zijn er kenmerken/elementen in het procesverloop van Gezonder Zorgen II die u graag in het algemeen zou willen terug zien in de Groningse beleidsprocessen?

Een belangrijk element is de inhoudelijke discussie die heeft plaatsgevonden. Dit gebeurt te weinig. De discussie in de raad gaat te vaak over geld, macht en bevoegdheden. Bij Gezonder Zorgen II hadden fracties het moeilijk met de prioritering van problemen. Het was te merken dat raadsleden niet gewend waren daarover te discussiëren en inhoudelijke politieke keuzes te maken.

Leg de raad keuzes voor en laat ze dan ook echte keuzes maken. In de opzet van Gezonder Zorgen II moest deze discussie uiteindelijk tot keuzes leiden. Daar voelden raadsleden zich niet altijd even gemakkelijk bij.

Conclusie: De projectleider mist wel eens dat de raad discussie voert over de inhoud en op basis van deze discussie politiek inhoudelijke keuzes maakt zoals bij Gezonder Zorgen II is gebeurd. Je kunt dit wel willen maar de raad moet hier dan ook de kans voor krijgen.

12. Opmerkingen of vragen?

Een belangrijk instrument is de meetlat van Paas. Een handig instrument om te kijken wat je als gemeente nu wel of niet gaat aanpakken. Daarnaast is iedereen betrokken bij de probleemaafbakening. Dit is een belangrijke factor voor succesvol beleid.

5.4 Samenvatting analyse proces Gezonder Zorgen II

- De totstandkoming van de Gezonder Zorgen II is een ad hoc maar bewust proces geweest. De raad is bewust in een vroeg stadium betrokken bij de totstandkoming van Gezonder Zorgen II. Hoewel de denk- en werkwijze al tijdens Gezonder Zorgen I is ontwikkeld, is deze manier van werken niet een doorsnee werkwijze van de dienst. Gezondheid is een onderwerp wat bij betrokkenen tussen de oren moet komen te zitten. In dit opzicht is de aard en inhoud van het onderwerp van belang geweest voor de ontwikkelde denk- en werkwijze. Opmerkelijk is dat de visie van de dienst/projectleider van doorslaggevende betekenis is geweest voor de inrichting van het proces en niet is gegrond op de visie van de huidige wethouder.
- Voor het schrijven van de nota is niet alleen gebruik gemaakt van de interne deskundigheid van de dienst maar ook van externe deskundigheid van raadsleden en het maatschappelijke veld. De reden hiervoor is dat de dienst van mening is dat gezondheid niet alleen iets is voor deskundigen, maar ook van raadsleden, andere gemeentelijke diensten, uitvoerende organisaties en de burgers zelf. De betrokkenheid in een vroeg stadium was hier een gevolg van. Het onderwerp heeft betrokkenheid ook bevorderd omdat gezondheid als een 'gemakkelijk' onderwerp wordt gezien.
- De georganiseerde expertmeetings blijken door alle partijen te zijn gewaardeerd. Het gaf raadsleden de mogelijkheid met het maatschappelijke veld te praten, zijn of haar mening te bepalen en daardoor in een vroeg stadium input te leveren die vervolgens op een duidelijke manier werd teruggekoppeld. Voor de dienst waren de expertmeetings een belangrijk instrument om gezondheid tussen de oren te krijgen. Van belang is dat men aangeeft dat niet alle onderwerpen zich lenen voor een expertmeeting en indien er wel een expertmeeting wordt georganiseerd deze recht moet doen aan de democratische verhoudingen in de raad. De mogelijkheid om als raadslid deel te nemen aan een expertmeeting brengt echter nog geen verplichting met zich mee. De vraag blijft dus bestaan of in de praktijk aan de democratische verhoudingen van de raad kan worden voldaan.
- De speciaal georganiseerde raadscommissie was het moment voor raadsleden om kaders te stellen. Raadsleden kregen de kans om te bepalen met welke problemen het college en de dienst de komende vier jaar wel en niet aan de gang gaat. Het is ook aan de raad om deze keuzes te maken. In dit geval is het kenmerkend dat het niet om officiële besluitvorming van de raad ging. Hoewel het college in beginsel vrij is om van deze onofficiële keuzes af te wijken, is het niet wenselijk als erbij de definitieve besluitvorming een compleet ander voorstel ligt, gebaseerd op andere keuzes. Dit is in het geval Gezonder Zorgen II bewust niet gebeurd iets wat wederzijds vertrouwen tussen het college en de raad schept. Opvallend is dat een raadslid opmerkt dat de expertmeetings belangrijker waren dan de prioritering van de problemen, iets wat het betreffende raadslid als verplichte kost zag. Mede hieruit blijkt dat raadsleden het vooral belangrijk vinden om de betrokken te zijn bij het proces in plaats van dan ook daadwerkelijke kaderstellende keuzes te maken. Dat raadsleden een vinger aan de pols kunnen houden is meestal al genoeg.
- Raadsleden achten in beginsel consultatie voor de inspraak wenselijk in verband met het aanbrengen van veranderingen. Consultatie van de raad over de conceptnota was in dit geval niet nodig omdat volgens de raadsleden het proces tot dan toe goed was verlopen. Het niet consulteren is waarschijnlijk geen bewuste zet van het college geweest.

6. Succesfactoren Gezonder Zorgen II

Uit de verzamelde informatie en analyse daarvan zijn verschillende factoren te onderscheiden die bijdragen aan het succes van Gezonder Zorgen II. De succesfactoren zijn hieronder puntsgewijs opgesomd. Hoewel de benoemde succesfactoren van raadsleden, wethouder en de projectleider voor een groot gedeelte overeenkomen wordt voor de duidelijkheid toch een onderscheid gemaakt tussen de drie. Een nader onderscheid tussen oppositie- en coalitieraadsleden wordt niet gemaakt omdat na analyse is gebleken dat er geen noemenswaardige verschillen zitten in de gegeven antwoorden.

Raadsleden

- De betrokkenheid van raadsleden en mensen uit het maatschappelijk veld in een vroeg stadium,
- Deelname aan de goed georganiseerde en gewaardeerde expertmeetings
- De mogelijkheid om te praten en te discussiëren met maatschappelijk veld door de deelname aan de expertmeetings
- Expertmeetings waren open georganiseerd waardoor mensen niet bang waren om hun verhaal te doen en er goed naar mensen werd geluisterd
- Raadsleden hadden het gevoel als partner serieus te worden genomen
- Geleverde input brachten ook echte inhoudelijke veranderingen teweeg
- Terugkoppeling geleverde input was goed en duidelijk
- Deskundige, betrokken en goed voorbereide ambtenaren die raadsleden respectvol benaderden

Wethouder:

- Op het juiste moment met de juiste mensen aan tafel
- Een objectief beeld van de werkelijkheid voor iedereen gebaseerd op feiten en goed onderzoek
- Deelname van raadsleden aan debat tijdens expertmeetings
- Niet drastisch van afgeweken van de input en gemaakte keuzes in het voorproces bij definitieve en officiële besluitvorming.

Projectleider:

- Denk- en werkwijze die is ontwikkeld tijdens Gezonder Zorgen I is ook voor de inrichting van het proces van Gezonder Zorgen II van doorslaggevende betekenis geweest.
- Gezondheid is niet gemonopoliseerd, niet enkele interne deskundigheid betrekken bij proces maar ook de externe deskundigheid in de vorm raadsleden, uitvoerende organisaties en burgers.
- Er zijn keuzes aan de raadsleden voorgelegd waarbij zij echte politiek inhoudelijke keuzes moesten maken.

7. Standaardiseren van de succesfactoren

I. Inleidend

Concluderend kan je zeggen dat er een grote mate van tevredenheid heerst over het proces van Gezonder Zorgen II. Wil je de raad meer aan de voorkant van het beleidsproces krijgen dan lijkt de oplossing voor de hand liggend, richt elk beleidsproces in zoals is gedaan bij Gezonder Zorgen II. Helaas is het niet zo simpel en bestaat er helemaal niet zoiets als de oplossing voor het probleem. In Groningen passeren in een raadsperiode een uitgebreid scala aan onderwerpen de revue die qua aard en inhoud zodanig verschillen dat zij allemaal om een iets andere procesinrichting vragen. Een uniformering van de procesinrichting is alleen om deze reden niet functioneel als deze al niet onmogelijk is. Toch is het, hoewel Gezonder Zorgen II een ad hoc proces is, interessant om te kijken of enkele succesfactoren hiervan zijn te standaardiseren voor toekomstige beleidsprocessen.

II. Denk- en werkwijze

Allereerst moet je je de vraag stellen waarom de raad in dit geval in een vroeg stadium is betrokken. De aanleiding hiervan blijkt de denk- en werkwijze te zijn die is ontwikkeld tijdens de totstandkoming van Gezonder Zorgen I. Om gezondheid tussen de oren te krijgen wordt het van belang geacht om betrokkenen, waartoe ook raadsleden behoren, in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij het proces. Met betrekking tot gezondheid is er binnen de dienst een cultuur ontstaan die de vroege betrokkenheid waarborgt. Hoewel een dergelijke dienstcultuur niet ontstaat binnen één dag, kan deze wel als voorbeeld dienen voor vergelijkbare projecten.

III. Gevoel

Wat daarnaast opvalt, is dat het raadsleden niet zozeer om de uitkomst van het proces gaat. De tevredenheid en acceptatie over de uitkomst van het proces hangt namelijk in sterke mate samen met het verloop en de betrokkenheid bij het proces. Iets wat duidt op een gevoelskwestie. De raad voelt zich graag serieus genomen als een gelijkwaardige partner. Raadsleden hebben meerdere keren herhaald dat betrokkenheid van meer betekenis is dan het daadwerkelijk veranderen van de uitkomst. Bijdragen aan de uitkomst van het proces en de mogelijkheid krijgen om deze te veranderen, los van het feit of deze mogelijkheid wordt benut, is van belang. Raadsleden vinden het belangrijk om hun verhaal te kunnen doen en dat goed naar wordt geluisterd. Wat dat betreft spelen bij de raadsleden dezelfde sentimenten als de burgers die zij vertegenwoordigen. Het gevoel serieus genomen te worden, speelt namelijk een belangrijke en soms cruciale rol. Het college, de gemeentelijke diensten en ambtenaren spelen een doorslaggevende rol in het gevoel dat bij de raadsleden leeft. Het is van belang dat dienst betrokken en deskundige ambtenaren op een project zet. Zij dienen neutraal te zijn en respectvol om te gaan met betrokken partijen. Communicatiecapaciteiten zijn van belang, vooral luistervaardigheid, om de enorme hoeveelheid aan input om te zetten in bruikbare informatie en deze op een goede en duidelijke manier terug te koppelen. Het college en ambtenaren dienen zich in ieder geval ook telkens af te vragen in hoeverre zijn de keuzes die ik nu maak logisch vanuit het oogpunt de raad? Behoren de keuzes nog tot mijn faciliterende rol met betrekking tot de voorbereiding van voorstellen? Of begeef ik mij op het terrein van de raad door op eigen initiatief politiek relevante keuzes te maken?

IV. De procesinrichting

De manier waarop een proces wordt ingericht heeft invloed op het gevoel van betrokkenheid van de raad. Raadsleden willen in een vroeg stadium worden meegenomen in het denkproces. Dit is zowel een taak van het college als van raad zelf, al dan niet ondersteund door de griffie. Een manier om dit te doen, is via een oriënterende bijeenkomst of bijvoorbeeld een startnotitie. Op deze manier weten raadsleden in welk stadium het beleids- en besluitvormingsproces zich bevindt en komen zij achteraf niet voor verrassingen te staan.

Daarnaast vinden raadsleden het belangrijk dat ook het maatschappelijk veld in vroeg stadium wordt betrokken. Zodoende krijgen raadsleden ook de kans om met het maatschappelijk veld te praten. In dit geval is dit uitstekend gebeurd door middel van de door dienst georganiseerde expertmeetings. Het gebruik van dergelijke expertmeetings is een onderbenutte methode. Op deze manier worden raadsleden op tijd betrokken en voorkom je dat de raad achteraf zijn hakken in het zand zet omdat raadsleden van mening zijn dat politieke relevantie keuzes buiten medeweten om van de raad zijn gemaakt. Dit kan als gevolg hebben dat een project grote vertraging oploopt. De bijzondere raadscommissie was het moment voor de raad om kaders te stellen. Raadsleden moesten ook politiek inhoudelijke keuzes maken. Hoewel dit buiten het officiële besluitvormingsproces om gebeurde, is dit wel een goede manier om de raad zijn verantwoordelijkheid te laten nemen.

V. **Belangrijkste overwegingen**

Op basis van de voorgaande overwegingen worden hieronder in het kort de belangrijkste conclusies opgesomd.

Ten aanzien van raadsleden zelf	• Moeten kunnen meepraten
	• Wil dat er serieus naar hen geluisterd wordt
	• Input moet ook daadwerkelijke inhoudelijke veranderingen teweeg kunnen brengen
	• Relevante onderwerpen agenderen en de juiste vragen stellen
Ten aanzien van het college, dienst en ambtenaren	• Moeten deskundig en bekwaam zijn
	• Moeten respectvol optreden en goed kunnen luisteren en communiceren
	• Ambtenaren moeten neutraal het proces ingaan op basis van feiten en goed onderzoek
	• Goede en duidelijke terugkoppeling van geleverde input
	• Moet zich telkens bedenken hoever zij in het proces zitten vergeleken met de raad
	• Goede informatievoorziening
Ten aanzien van de procesinrichting	• Raadsleden in een vroeg stadium meenemen in het denkproces door bijvoorbeeld het organiseren van een expertmeeting
	• Mogelijkheid om te praten en te discussiëren met het maatschappelijk veld (indien nodig)
	• Open en vrijblijvende discussiemogelijkheden
	• Vroege betrokkenheid voorkomt vertraging en frustratie bij uiteindelijke besluitvorming
Ten aanzien van de uitkomst van het proces	• Betrokkenheid van raadsleden vergroot de acceptatie van een niet of minder gewenste uitkomst van het proces

Hoewel gevoel een niet erg tastbaar begrip is, bezit het proces van Gezonder Zorgen II wel veel elementen die het gevoel van raadsleden op een positieve manier hebben beïnvloed. Nogmaals, het voordeel van de betrokkenheid van raadsleden is dat dit het gevoel creëert serieus te worden genomen. Raadsleden blijven hierdoor enthousiast en zullen naderhand controle en sturing ook serieuzer nemen omdat ze weten waarover zij praten. Daarnaast geeft een dergelijk proces zowel raadsleden, college, dienst en ambtenaren een gevoel van voldoening iets wat het wederzijds vertrouwen doet toenemen. Deze positieve ervaringen kunnen van invloed zijn op de procesinrichting van andere onderwerpen.

VI. ***Kanttekeningen***

Het is natuurlijk niet allemaal hosanna. Het voldoen aan bepaalde voorwaarden en zo een bepaald gevoel creëren kan voor een goede samenwerking tussen het college en de raad van groot belang zijn. Uiteindelijk gaat het er echter om wie waarover beslist op welk moment. Het is niet de bedoeling dat de raadsleden zich als makke lammetjes naar de slachtbank laat leiden en beslissende keuzes onder het mom van een goede samenwerking en een goed gevoel aan het college overlaat. Het blijft immers de raad die ervoor verantwoordelijk is om beslissingen te nemen die het speelveld van het college beperkt en inkadert. Daarom moeten raadsleden niet alle lof uitspreken over een goed ingericht en verlopen proces als zij vervolgens vergeten politieke relevante keuzes te maken.

De raad is en blijft namelijk het orgaan van de gemeente die de hoofdlijnen van het beleid uitzet en als gevolg hiervan de politiek relevante keuzes moet maken. Betrokkenheid in een vroeg stadium betekent echter niet dat de raad zich politiek buitenspel moet laten zetten door het college. De raad bepaalt namelijk nog altijd zelf waarover het beslist en op welk moment hij dit doet, ongeacht in welke vorm de raad wordt betrokken bij het proces. In dit opzicht is het nobel van raadsleden om de betrokkenheid van burgers en andere betrokkenen hoog in het vaandel te dragen. Raadsleden moeten echter niet vergeten dat zij zijn gekozen om de politieke keuzes namens deze betrokkenen te maken. Daarbij kunnen zij uiteraard de zienswijze van de achterban in gedachte houden, maar de raad is degene die kaderstellende uitspraken formuleert en zo opdrachten meegeeft aan het college.

Raadsleden hebben dit bij de totstandkoming van Gezonder Zorgen II in onofficiële setting gedaan door middel van het prioriteren van problemen. Na analyse blijkt echter dat raadsleden hier naar mijn mening minder gewicht aan toekennen dan de betrokkenheid van het maatschappelijke veld en de raadsleden zelf via expertmeetings. Een opmerkelijke constatering, de raad wil toch aan de voorkant zitten om zo hun kaderstellende rol goed te kunnen uitvoeren?

Je kunt je dus afvragen wat de uitdrukking 'de raad aan de voorkant' voor raadsleden eigenlijk betekent. Willen zij vooraf ook daadwerkelijk kaders meegeven? Of willen zij met een vroege betrokkenheid enkel het gevoel creëren serieus te worden genomen zonder dat zij iets wezenlijks aan de uitkomst van het proces willen veranderen?

8. Conclusies

I. **De raad aan de voorkant, wat betekent dat?**

De raad aan de voorkant betekent dat de raad de speelruimte van het college inperkt door middel van kaderstellende uitspraken voordat het college op eigen initiatief politiek relevante keuzes maakt. Iets wat formeel een bevoegdheid van de raad is. Hoewel de raad hier zelf ook verantwoordelijk voor is, door middel van het agenderen van de juiste onderwerpen en het stellen van de juiste vragen, is het voor een groot deel ook aan het college om hiervoor de mogelijkheid te bieden en de raad dus tijdig te betrekken. Er is geen eenduidig moment aan te wijzen wanneer de raad aan de voorkant moet zitten, dit verschilt aard en inhoud van het onderwerp.

II. **Wat is kaderstelling?**

Er is geen wettelijke vastgelegde definitie over wat kaderstelling precies inhoudt. Voor dit onderzoek is de definitie van de Handreiking 'Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad' gebruikt::

'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. Kaderstellende uitspraken kunnen een inhoudelijke, financiële of procedurele component bevatten. Deze uitspraken geven in ieder geval antwoord geven op de vier W-vragen:

- *Wat is het probleem*
- *Wat willen we bereiken?*
- *Wat gaan we daarvoor doen?*
- *Wat mag het kosten?*

Daarnaast is het belangrijk om deze uitspraken SMART te formuleren. Dit maakt het voor de raad makkelijker om concreet sturing te geven (en controle toe te passen) aan het speelveld waarbinnen het college de uitvoering van beleid ter hand neemt.

III. **Hoe stelt de raad kaders?**

Er zijn twee manieren voor de raad om de kaderstellende taak uit te oefenen, de actieve en passieve. Neemt de raad het initiatief dan spreken we van actieve kaderstelling. Doet het college dit dan spreken we van passieve kaderstelling. Er zijn verschillende momenten wanneer je als raad kaders kan stellen, namelijk op lange, middellange of korte termijn op basis van allerlei onderwerpen. In de literatuur worden drie momenten genoemd:

1. Na de verkiezingen: agendabepaling op lange termijn en raadsprogramma's.
2. De duale begroting: programmabegroting en jaarrekening.
3. Beleids- en besluitvorming in de dagelijkse praktijk: agendabepaling op korte termijn en raadsstukken.

De gemeente Groningen kent geen raadsprogramma, maar alleen een collegeprogramma. De raad heeft daarnaast verschillende instrumenten om kaders te stellen. Dit zijn achtereenvolgens: het vaststellen van een raadsprogramma en –agenda, de voorjaarsnota, de programmabegroting, de verordenende bevoegdheid, het recht van initiatief, amendementen, moties, schriftelijke en mondelinge vragen.

IV. **Wat zijn de problemen die zich voor doen met betrekking tot kaderstelling?**

In de praktijk blijken zich er enkele problemen voor te doen met een goede invulling van de kaderstellende rol van de raad. Allereerst heeft te maken met de beeldvorming over

kaderstelling. Het idee bestaat dat je slechts kaders kan stellen met betrekking tot grootste en omvangrijke projecten. Dit beeld heeft een remmende werking op het gebruik van kaderstellende bevoegdheid. De kaderstellende rol wordt door raadsleden ook als abstract ervaren. Want wat is nu eigenlijk een kader, hoe stel je kaders en hoe helpt kaderstelling je als raadslid beter te functioneren?

Ook de gebruikelijke totstandkoming van een collegevoorstel in de gemeente Groningen zorgt voor problemen. Het college ervaart een probleem, bedenkt een oplossing en brengt deze in de inspraak. In dit proces is er voor de raad geen moment om kaders te stellen. Dit terwijl het college juist de taak heeft de raad te faciliteren om fundamentele politieke keuzes te maken. Voor deze ondersteunde rol is een goede informatievoorziening een must. Aan deze informatievoorziening schort het echter nog wel eens waardoor de raad niet goed op de hoogte is van wat het college aan het doen is en van plan is.

Daarnaast wordt de raad, door verkeerde (monistische) werkwijzen en attitudes binnen het college en de ambtelijke organisatie, onvoldoende meegenomen in het denk- en besluitvormingsproces. Er zal binnen het college en voornamelijk binnen de ambtelijke organisatie een cultuuromslag moeten plaatsvinden.

De raad moet echter ook de hand in eigen boezem steken. Als eigenaar van het proces geeft de raad te vaak het initiatief uit handen. Tevens stellen raadsleden niet de juiste vragen en agenderen belangrijke onderwerpen niet of op het verkeerde moment

V. *Hoe verloopt het proces van Gezonder Zorgen II?*

In een vroeg stadium zijn raadsleden door middel van twee door de dienst georganiseerde expertmeetings en één bijzondere raadscommissie bij het proces betrokken. In de eerste expertmeeting zijn de gezondheidsproblemen geïnventariseerd. Vervolgens hebben raadsleden in de bijzondere raadscommissie keuzes gemaakt over welke problemen de komende vier jaar wel en niet worden aangepakt. Daarna zijn er tijdens de tweede expertmeeting gezamenlijk oplossingen bedacht voor de problemen en zijn deze tevens becommentarieerd. De nota is vervolgens in de inspraak gebracht, zonder dat de raad hierover vooraf over is geconsulteerd. Tot slot is de nota Gezonder Zorgen II via de raadscommissie Onderwijs en Welzijn als hamerstuk op de agenda van de raad geplaatst, waar deze vervolgens conform is aangenomen.

VI. *Wat zijn de succesfactoren van de totstandkoming van Gezonder Zorgen II?*

De basis van het succes is de denk- en werkwijze van dienst, ontwikkeld tijdens de vorige raadsperiode met betrekking tot Gezonder Zorgen I. Deze is van doorslaggevende betekenis geweest voor de procesinrichting van Gezonder Zorgen II. Zo zijn raadsleden en het maatschappelijk veld in een vroeg stadium bij het proces betrokken om zo niet alleen gebruik te maken de interne deskundigheid van de dienst. Betrokkenheid in een vroeg stadium is gerealiseerd door middel van twee georganiseerde expertmeetings en één bijzondere raadscommissie.

De expertmeetings werden geleid door deskundige, betrokken en goed voorbereide ambtenaren en waren niet slechts van ceremoniële betekenis. Raadsleden zaten dankzij deze expertmeetings op het juiste moment met de juiste mensen aan tafel en konden zodoende meepraten over de probleembepaling en de mogelijke oplossingen. Input die raadsleden tijdens deze expertmeetings leverde, brachten ook echt inhoudelijke verandering te weeg. Wanneer input niet werd gebruikt, was de terugkoppeling over de reden hiervan duidelijk en adequaat. Tot slot hebben raadsleden in een bijzondere raadscommissie politiek inhoudelijke keuzes gemaakt. De manier om als raad kaders te stellen.

Het succes is vooral een kwestie van gevoel geweest. Het gaat raadsleden er niet zozeer om daadwerkelijk de uitkomst te veranderen, maar dat zij in ieder geval de mogelijkheid hiertoe hebben. Door middel van deze actieve en intensieve betrokkenheid wordt bij raadsleden het gevoel gecreëerd dat zij als partner serieus worden en zijn genomen. Met deze gedachte in het achterhoofd nemen raadsleden sturing en controle nadien serieuzer.

VII. *Zijn de succesfactoren van dit beleidsproces te standaardiseren?*

De totstandkoming van Gezonder Zorgen II is een ad hoc proces geweest. De betrokkenheid van de raad heeft zoals gezegd voornamelijk te maken met de denk- en werkwijze binnen de dienst. Hoewel je een dienstcultuur niet verandert in één dag kan deze echter wel als voorbeeld dienen voor andere gelijksoortige projecten.

Het blijkt dat betrokkenheid voor raadsleden vooral met een bepaald gevoel te maken heeft. Het serieus nemen van de raad als gelijkwaardige partner en het meenemen van de raad in het denkproces is van groot belang. Wat dat betreft zijn raadsleden net zoals de burgers die zij vertegenwoordigen, serieus genomen worden is vaker belangrijker dan de daadwerkelijke uitkomst.

De betrokkenheid werd in dit geval gewaarborgd door de georganiseerde expertmeetings en één bijzondere raadscommissie. Het gebruik van expertmeetings is een onderbenutte methode. Bij grote projecten en beleidswijzigingen kan deze methode vaker worden gebruikt. Wil een expertmeeting een succes zijn, dan moet wel aan enkele voorwaarden worden voldaan. Expertmeeting moeten open worden georganiseerd en worden geleid door goed voorbereide, deskundige en betrokken ambtenaren die raadsleden respectvol benaderen en over goede communicatiecapaciteiten beschikken. Tot slot is een duidelijke en heldere terugkoppeling van input van belang. Waarom wordt sommige input wel en belangrijker nog waarom wordt sommige input juist niet gebruikt? Deze voorwaarden zijn ook allemaal weer factoren die van invloed zijn op het gevoel dat raadsleden hebben over de betrokkenheid. Als aan de juiste voorwaarden is voldaan kan een expertmeeting van grote waarde zijn. Het voorkomt dat raadsleden bij de definitieve besluitvorming tot de conclusie komen dat er allerlei doorslaggevende keuzes zijn gemaakt buiten het medeweten van de raad om en het proces zo nodeloos wordt gefrustreerd.

Daarnaast heeft de dienst zijn faciliterende rol goed opgepakt, omdat zij raadsleden kaderstellende keuzes heeft laten maken. Raadsleden horen deze keuzes ook te maken, het zijn namelijk politiek relevante keuzes. Belangrijk is wel dat het college niet van deze keuzes afwijkt als deze keuzes buiten het officiële besluitvormingsproces zijn gemaakt. Uiteraard dient het de aanbeveling om bij elke onderwerp de mogelijkheid te bieden om de raad zijn kaderstellende taak te laten uitvoeren, het liefst tijdens een normale bijeenkomst van raad of een raadscommissie. Laat het vaak ontbreken van deze mogelijkheid nu net de aanleiding zijn van dit onderzoek. Dus hoewel standaardisatie wenselijk is, is het de hamvraag of dit zich wel laat standaardiseren.

De kanttekening die bij dit proces moet worden geplaatst, is om welke reden de raad aan de voorkant van het proces wil zitten. Gaat het de raadsleden slechts om het gevoel serieus te worden genomen of juist omdat ze op deze manier de kaderstellende rol goed kunnen uitvoeren?

VIII. *Hoe betrek je de raad beter aan de voorkant van het beleidsproces?*

Tot slot de hoofdvraag van dit onderzoek. Hoewel ik voor het grootste gedeelte al antwoord heb gegeven op deze vraag, sta ik hier nog even kort bij stil. Zoals uit de conclusies is gebleken, is het succes van Gezonder Zorgen II voor een groot gedeelte op zichzelf te staan, het is een ad hoc proces geweest. Dit is al opmerkelijk te noemen, omdat betrokkenen juist over de inrichting van het proces tevreden waren. Waarom worden niet andere beleidsprocessen op deze manier ingericht? Hoewel ik nu in de herhaling val, heeft het voornamelijk te maken met de denk- en werkwijze die binnen de dienst is ontstaan met betrekking tot dit onderwerp. Een dergelijke denk- en werkwijze kan zoals reeds opgemerkt niet zo één-twee-drie worden toegepast op andere projecten. Een cultuuromslag als deze vergt nu eenmaal enige tijd.

Hoewel het college en de ambtelijke dienst een voorbeeld kunnen nemen aan deze denk- en werkwijze zijn er ook nog enkele andere elementen die bij kunnen dragen aan een grotere betrokkenheid van de raad (De aard en inhoud van het onderwerp is ook bevorderlijk geweest voor de betrokkenheid omdat gezondheid als een 'gemakkelijk' onderwerp wordt gezien). Denk hierbij aan de deelname van raadsleden aan

expertmeetings mits daarbij wordt voldaan aan de voorwaarden voor het organiseren van een open expertmeeting.

Vooraf het college en de diensten hebben een grote rol in het gevoel dat onder raadsleden bestaat wat betreft de betrokkenheid. Hoewel de gevoelskwestie belangrijk is, moet raadsleden zich hier niet door laten overdonderen en het initiatief tot het maken van kaderstellende keuzes aan het college overlaten. Om dit te voorkomen moeten zij zelf ook de juiste onderwerpen agenderen en de juiste vragen stellen om een goede betrokkenheid bij het denkproces blijvend te waarborgen.

Voor manieren om de betrokkenheid van de raad aan de voorkant van het proces te vergroten en dus de kaderstellende rol van de raad te verbeteren, verwijs ik naar de aanbevelingen. In deze aanbevelingen wordt ook gewezen op gevaren die zich voordoen als je betrokkenheid te veel baseert op een gevoelskwestie.

9. Aanbevelingen

Op basis van de analyse van de gegevens zijn enkele aanbevelingen geformuleerd. Er is onderscheid gemaakt in aanbevelingen voor raadsleden, de griffie en het college en ambtenaren.

Raadsleden:

- De betrokkenheid van het maatschappelijk veld in een vroeg stadium is nog geen reden om de gemaakte belangenafwegingen niet te heroverwegen en op basis daarvan kaderstellende uitspraken te doen.
- Agendeer de juiste onderwerpen op het juiste moment en stel de juiste vragen op het juiste moment. Hiermee waarborg je eigen betrokkenheid en stel je jezelf in staat om kaderstellende uitspraken te doen.
- Zorg er, als eigenaar van het proces, voor dat het college in zijn faciliterende rol investeert en niet enkel in de uitkomst van een proces.
- Het gevoel om als gelijkwaardig partner te worden beschouwd is belangrijk, maar vergeet niet dat je als raadslid diegene bent die politieke relevante keuzes moet maken. Laat je niet politiek buitenspel zetten onder het mom van een 'goed gevoel'.
- Krijg je de mogelijkheid om kaders te stellen, grijp deze kans. Ook al verloopt het proces tot dan toe uitstekend.
- Onthoud dat kaderstelling niet over grootste en omvangrijke onderwerpen hoeft te gaan.
- Wijs het college vaker op projecten en werkwijzen die goed zijn verlopen en waar het college en de ambtelijke diensten zodoende wat van kunnen leren.

Griffie:

- Creëer bij raadsleden een beter besef over de mogelijkheden van de kaderstellende rol van de raad.
- Commissiegriffiers mogen vaker onderwerpen voorrijden waardoor het raadsleden in staat stelt om kaders mee te geven.

College en ambtenaren:

- Indien expertmeetings worden georganiseerd laat raadsleden hier aan deelnemen.
- Zorg voor goed voorbereide, vakbekwame en deskundig ambtenaren die expertmeetings/projecten leiden en raadsleden respectvol benaderen en bereid zijn om naar raadsleden te luisteren.
- Indien raadsleden input leveren, dient deze op een duidelijk en adequate wijze te worden teruggekoppeld. Over waarom input wel is gebruikt maar vooral ook waarom input niet is gebruikt.
- Stel je als college of ambtenaar telkens de vraag in hoeverre zijn de keuzes die ik nu maak logisch vanuit het oogpunt de raad? Behoren de keuzes nog tot mijn faciliterende rol met betrekking tot de voorbereiding van voorstellen? Of begeef ik mij op het terrein van de raad door op eigen initiatief politiek relevante keuzes te maken?
- Leer van goed verlopen processen en analyseer wat raadsleden prettig vonden aan deze werkwijze.
- Maak niet enkel gebruik van de interne deskundigheid binnen de dienst, gebruik ook de externe deskundigheid van raadsleden en het maatschappelijk veld.

Bijlage 1 Literatuurlijst

Boeken:

- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist, M.J.W. van, & Rosenthal, U. (2001), *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Dolle, A.H.M. & Elzinga, D.J. m.m.v. Engels, J.W.M (2004), *Handboek van het Nederlands Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer.
- Swanborn, P.G. (2003), *Case-study's, wat, wanneer en hoe?*, Amsterdam/Meppel: Boom
- Yin, K. (2003), *Case study research, design and methods*, California: Sage Publications.

Internetsites:

www.actieprogrammaloikaalbestuur.nl

www.gemeenteraad.nl

www.overheid.nl

Overig:

- Berenschot (2004), *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Berenschot; Utrecht.
- *Dualisme uit de steigers: Eerste jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls* (2003), Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Gemeente Goirle (2005), *Zo zijn onze manieren; kaderstelling in Goirle*, Gemeente Goirle.
- Notitie van de griffie Groningen (2008): *De raad aan de voorkant van het proces*, Gemeente Groningen.
- *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling* (2004), Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Werkgroep Burgerparticipatie Gemeente Wijk bij Duurstede (2004), *De kaderstelling door de raad en het beleidsproces*, Gemeente Wijk bij Duurstede.
- Tweede Kamer 2000-2001, 27751 Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur), nr. 3.