

De Raad aan het stuur?

Een onderzoek naar de kaderstellende rol bij
beleidsnota's

Voorwoord

De Rekenkamercommissie van de gemeente Leiden streeft naar spreiding in haar onderzoeksonderwerpen. De commissie vond het gewenst om na verschillende onderzoeken die vooral waren gericht op het functioneren van het College en de ambtelijke organisatie, nu een onderzoek te doen dat zich specifiek richt op het functioneren van de Raad.

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe de Raad stuurt in de verschillende fasen van het beleidsproces en hoe de Raad wordt ondersteund in het vervullen van zijn sturende en controlerende rol. De nadruk in het onderzoek ligt op de wijze waarop de Raad invulling heeft gegeven aan zijn kaderstellende rol. Het onderzoek heeft betrekking op 34 beleidsnota's die zijn vastgesteld in de periode 2002-2006. Hiervoor is gekozen omdat dit de eerste afgeronde raadsperiode betreft na invoering van de dualisering.

De Raad heeft verschillende kaderstellende instrumenten in handen. Toch constateert de Rekenkamercommissie dat de Raad in de onderzochte periode meer volgend dan sturend is geweest. De wijze waarop de Raad wordt betrokken en ondersteund bij het beleidsproces, maakt het lastig zijn kaderstellende en controlerende taak in te vullen.

De Rekenkamercommissie doet in dit rapport diverse aanbevelingen en handreikingen om de kaderstellende rol van de Raad te versterken en te ondersteunen. De commissie hoopt dat de Raad daarmee haar rol en positie als het beleidsbepalende orgaan binnen de gemeente beter kan oppakken.

De Rekenkamercommissie dankt alle geraadpleegde en geïnterviewde personen voor hun bereidheid de gevraagde medewerking aan het onderzoek te verlenen. Wij bieden het rapport aan de Raad aan en lichten de inhoud graag toe in een commissievergadering. De Rekenkamercommissie heeft, zoals gebruikelijk voor deze commissie, de conclusies en aanbevelingen niet voor een bestuurlijke reactie aan het College voorgelegd.

Cornelis van der Werf
Voorzitter Rekenkamercommissie

Leiden, 3 februari 2009

Deel 1

Beoordelingsrapport

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	9
2.	Conclusies	11
3.	Aanbevelingen	13

- B Beleidsuitvoering
- C Beleidsevaluatie: beleidsevaluatie, beleidsbijstelling of –beëindiging.

De toetsingscriteria zijn opgenomen op blz. 41 en 42 van deel II van dit onderzoeksrapport.

2. Conclusies

Gebleken is dat de Raad in de periode 2002-2006 vrijwel uitsluitend beleidsbepalende nota's heeft vastgesteld, en een enkele beleidsevaluatieve nota. Dat er geen beleidsuitvoerende nota's zijn vastgesteld wordt verklaard doordat de Raad de rapportage over de voortgang van beleidsuitvoering in de programmabegroting voldoende vindt. Alleen in bijzondere situaties wenst de Raad een afzonderlijke rapportage over de beleidsuitvoering.

Ook is gebleken dat het voor raadsleden niet eenvoudig is zich een oordeel over de inhoud en de kwaliteit van beleidsnota's te vormen. Toch is dit cruciaal, omdat in deze nota's de kaders worden geformuleerd waarbinnen het College het beleid uitvoert. Deze kaders vormen de politieke instrumenten waarin de Raad het beleid kan sturen. Ook vormen zij de ijkpunten op basis waarvan het beleid tijdens de uitvoering kan worden gecontroleerd en bijgestuurd.

Indien de Raad er niet goed in slaagt heldere kaders vast te stellen, maakt hij geen gebruik van de mogelijkheid zijn stempel te drukken op het beleid. Stelt de Raad evenwel te rigide kaders, dan wordt het College de ruimte ontnomen om tijdens de beleidsuitvoering in het complexe spel met uitvoerders, doelgroepen en burgers adequaat te opereren.

1 *Hoe stuurt de Raad in de fasen van beleidsbepaling, beleidsuitvoering en evaluatie?*

a. Decentrale kaderstelling

Gebleken is dat in de periode 2002-2006 34 nota's zijn opgesteld, behandeld en vastgesteld. Deze bevatten maar in beperkte mate visionaire, strategische en daarmee kaderstellende elementen die een antwoord bieden op maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen. Veel van de 34 nota's zijn opgesteld om uitvoering te geven aan rijksbeleid. Het aantal nota's dat betrekking heeft op onderwerpen die specifiek op de gemeente Leiden van toepassing zijn is gering.

b. Inhoud

De rol van de Raad in de verschillende fasen van het beleidsproces is beperkt van aard. Als het gaat om de kaderstellende rol blijkt dat zowel bij de totstandkoming als bij de vaststelling van het beleid de Raad over het algemeen volgend optreedt. Welk beleidsthema aan de orde komt wordt in belangrijke mate bepaald door het College. De beleidsagenda wordt niet door de Raad zelf bepaald waardoor de Raad niet of onvoldoende in de gelegenheid is inhoudelijk te sturen.

c. Timing

De Raad wordt over het algemeen onverwacht en onvoorbereid geconfronteerd met kaderstellende nota's. De Raad heeft geen invloed op de prioriteitstelling van het College ten aanzien van het uitbrengen van nota's, daardoor is hij meer volgend dan sturend.

d. Format

De formulering en de wijze van vaststelling van de verschillende beleidsnota's zijn niet eenduidig. Eenduidigheid is voor de Raad van belang om te controleren of door het beleid de beoogde maatschappelijke effecten (doeltreffendheid) worden bereikt. Bij voorkeur dienen

beleidsdoelstellingen SMART1 geformuleerd te worden om beleidsevaluatie mogelijk te maken.

2 *Hoe ondersteunt de organisatie de Raad in het vervullen van zijn sturende en controlerende rol?*

Ook is onderzocht hoe de organisatie de Raad ondersteunt in het vervullen van zijn sturende en controlerende rol. Het gaat hierbij om de activiteiten en instrumenten waarmee de Raad kan nagaan of de wijze van uitvoering door het College en de uitkomsten van het beleid in overeenstemming zijn met de eisen die in het kader zijn gesteld.

- a In eerste instantie is de raadsgriffie het belangrijkste orgaan dat de Raad ondersteunt. De griffie is in belangrijke mate afhankelijk van de producten die de ambtelijke organisatie aanlevert. De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de raadsgriffie in voldoende mate haar processuele rol invult, maar beperkte mogelijkheden heeft om de Raad inhoudelijk te ondersteunen bij het stellen van kaders. Dit speelt enerzijds voor het moment waarop de Raad bij het beleid wordt betrokken (timing van de agendavorming), anderzijds is de kwantitatieve en kwalitatieve informatievoorziening op inhoud vanuit de organisatie vaak onvoldoende.
- b De raadsvoorstellen vertonen een grote diversiteit in opbouw en beslispunten. Door het ontbreken van een vast format met een gecomprimeerd besluit zijn raadsvoorstellen moeilijk zelfstandig leesbaar. Hierdoor wordt in de ogen van de Rekenkamercommissie veel impliciet beslist.
- c Uit het onderzoek is gebleken dat de Raad de programmabegroting ziet als controlerend instrument. De Rekenkamercommissie ziet dit anders. De programmabegroting heeft een kaderstellend karakter terwijl de programmarekening de weerslag vormt van het uitgevoerde beleid waarmee invulling zou moeten worden gegeven aan de controlerende taak van de Raad.

1 Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden

3. Aanbevelingen

Om de Raad zijn sturende en controlerende rol op een goede manier te laten vervullen doet de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

1. Met kaders wordt beoogd het beleidsproces op hoofdlijnen te sturen en te controleren. Een beleidskader geeft de Raad een instrument in handen om te bepalen welke informatie hij van het College nodig heeft om te bepalen of het beleid zich in de gewenste richting ontwikkelt c.q. de gewenste beleidsdoelstellingen worden gehaald. Daarvoor is het nodig met het College afspraken te maken over de hoofdlijnen van deze beleidsdoelstellingen, de timing wanneer deze behandeld worden enz. Het ligt voor de hand bij aanvang van een nieuwe raadsperiode een programma op te stellen met daarin agendering en prioritering van beleidsnota's.
2. De Rekenkamercommissie beveelt aan dat de Raad vanuit zijn kaderstellende rol op hoofdlijnen eisen/criteria formuleert waaraan beleidsnota's moeten voldoen zodat de Raad bij de uitvoering van het beleid kan controleren en bijsturen.
3. Het zou goed zijn als de Raad aangeeft op welk moment hij een nota verwacht en hoe en wanneer deze behandeld wordt. Bij de vaststelling van de nota's moeten afspraken worden gemaakt over de momenten en de wijze waarop de Raad tijdens de uitvoering zal worden geïnformeerd. De Raad dient afspraken te maken met het College over de wijze waarop geëvalueerd en gecontroleerd wordt. De raadsgriffie heeft hierbij een belangrijke rol.
4. Wij bevelen aan dat voordat een beleidsnota wordt opgesteld, het College in een startnotitie door middel van een probleemanalyse toelicht waarom behoefte is aan een dergelijke nota. Deze startnotitie geeft helderheid over nut en noodzaak van de kaderstellende beleidsnota, de rolverdeling tussen het College en de Raad alsmede de beleidsvrijheid waarover de gemeente beschikt. Bij de behandeling van de startnotitie neemt de Raad een besluit over het al of niet voorbereiden van de kaderstellende beleidsnota en stelt eisen aan de inhoud en het voorbereidingsproces van de kaderstellende beleidsnota.
5. De Rekenkamercommissie beveelt aan dat de Raad een toetsingskader opstelt waaraan beleidsnota's dienen te voldoen. In dit toetsingskader worden nut en noodzaak en het gewenste beleid duidelijk maken. Ook zal daarbij vooraf duidelijk de rolverdeling bij de opstelling van de beleidsnota moeten worden aangegeven. Het kan de Raad helpen als met het College een afspraak wordt gemaakt over de hoofdtypen nota's die binnen de gemeente Leiden worden gebruikt en de functies die deze nota's geacht worden te vervullen.

De Rekenkamercommissie beveelt aan de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport te betrekken bij de werkzaamheden van de commissie die vermoedelijk wordt ingesteld naar aanleiding van het raadsonderzoek 'Leiden, stad van ambities'.

Deel 2

Feitenrapport

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	19
2.	Onderzoeksvragen, onderzoeksaanpak	21
2.1	Onderzoeksvragen	21
2.2	Toetsingskader	21
2.3	Onderzoeksaanpak	24
3.	Algemene kenmerken van de nota's	27
3.1	Verdeling beleidsnota's naar fase beleidsproces	27
3.2	Breedte beleidsnota's	28
3.3	Structuur beleidsnota's	28
4.	Kaderstellende rol	31
4.1	Instrumentarium voor kaderstelling	31
4.2	Agendavorming	31
4.3	Beleidsbepalende nota's	33
4.3.1	Toetsingscriteria beleidsontwikkeling	34
4.3.2	Toetsingscriteria beleidsuitvoering	35
4.3.3	Toetsingscriteria beleids(voortgangs)rapportage	36
4.4	Programmabegroting	38
4.5	Werkwijze van de Raad rond kaderstelling	38
5	Controlerende rol	41
5.1	Instrumentarium ter uitoefening controlerende taak	41
5.2	Voortgangsinformatie via programmabegroting	41
5.3	Beleidsbeoordelingen	43
6	Procesondersteuning	45

1 Inleiding

De nota van bevindingen vormt de basis van de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie bij haar onderzoek doet. In deze nota rapporteert de Rekenkamercommissie over de feiten en de informatie die zij in het kader van het onderzoek verzamelde. Zij doet dit zonder oordeelsvorming. De rapportage heeft betrekking op de periode 2002-2006, tenzij anders vermeld.

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de onderzoeksvragen, de selectie van beleidsnota's en de gevolgde onderzoeks aanpak. Er wordt kort gemeld welke rollen de Raad bij de invoering van het duale stelsel heeft gekregen. De invulling van deze rollen, kaderstelling en controle, door de Raad in Leiden vormen de kern van het onderzoek.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de algemene kenmerken van de nota's – de verdeling van de nota's naar de fase in het beleidsproces, de breedte en de structuur van de nota's.

De hoofdstukken 4, 5 en 6 geven de bevindingen uit het onderzoek. Daarin is een onderscheid aangebracht tussen bevindingen uit de analyse van de geselecteerde documenten en uit de gevoerde gesprekken. De bevindingen uit de gesprekken zijn cursief weergegeven.

2 Onderzoeksvragen, onderzoeksaanpak

2.1 Onderzoeksvragen

In haar onderzoeksopzet formuleert de Rekenkamercommissie een aantal onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen hebben allemaal betrekking op de vraag, of de Raad zijn kaderstellende en controlerende rol speelt via beleidsnota's. Het onderzoek richt zich op de beleidsnota's die de gemeenteraad van Leiden in de periode 2002-2006 vaststelde en op de programmabegrotingen 2005 en 2006.

De onderzoeksvragen zijn in het kader van dit onderzoek tot twee perspectieven samengevat:

- 1 Hoe stuurt de Raad in de fasen van beleidsbepaling, beleidsuitvoering en evaluatie?
- 2 Hoe ondersteunt de organisatie de Raad in het vervullen van zijn sturende en controlerende rol?

2.2 Toetsingskader

Samenvatting toetsingskader en onderzoeksaanpak

Het beleidsproces van Hoogerwerf en Herweijer is het uitgangspunt voor de toetsing. Vanwege de hanteerbaarheid is dit ingedikt naar drie hoofdfasen: beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (kortweg aangeduid met fase A, B en C - zie volgende pagina's). Vervolgens zijn alle beleidsnota's uit de periode 2002-2006 gerelateerd aan deze onderscheiden fasen. Daarna zijn de nota's aan criteria getoetst, waaraan beleidsnota's uit de verschillende fasen moeten voldoen. Ten slotte zijn de nota's getypeerd; een beleidsnota kan horen bij fase A uit het beleidsproces, daarbinnen bestaan verschillende typen nota's, elk met kenmerkende inhoudelijke elementen. Voor deze typering is het model van prof. dr. R. Hoppe gehanteerd.

Na toetsing ontstaat een beeld van de spreiding van de beleidsnota's over het beleidsproces, van de mate waarin de nota's aan de gehanteerde criteria voldoen en van de mate waarin zij inhoudelijke elementen bevatten. De toetsing geeft geen beeld van de inhoudelijke kwaliteit van het vastgestelde beleid.

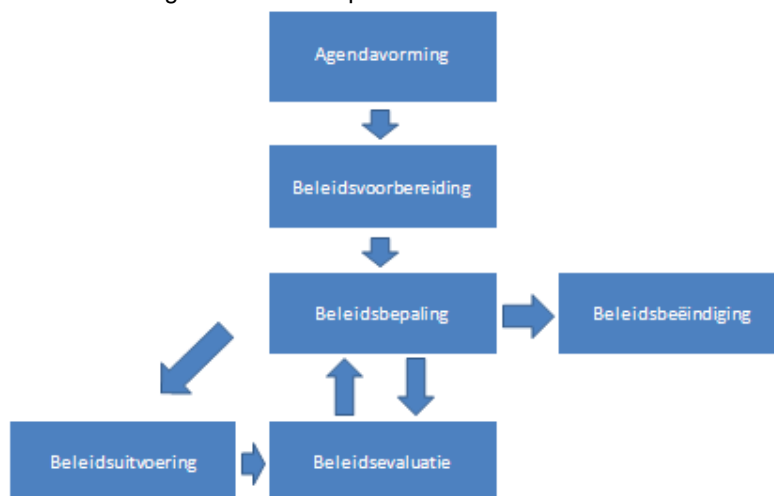
De volgende alinea's geven een uitgebreider beeld van de gevolgde onderzoeksaanpak.

Beleidsproces

Aan het onderzoek ligt het ideaaltype beleidsproces ten grondslag van prof. dr. Hoogerwerf en prof. dr. Herweijer.² Dit gaat ervan uit dat beleidsontwikkeling begint met agendavorming en via beleidsvoorbereiding en –bepaling tot beleidsuitvoering leidt. Vervolgens vindt evaluatie van het gevoerde beleid plaats, waarna beleid wordt bijgesteld of beëindigd.

² Prof. dr. A. Hoogerwerf, prof. dr. M. Herweijer: Inleiding in de beleidswetenschap, 7^e druk, 2007.

Het schema geeft het beleidsproces weer:



In de praktijk is eerder sprake van een doorlopend proces, waarbij beleidsevaluatie weer inbreng oplevert voor nieuwe beleidsvorming. Tegelijkertijd kunnen nieuwe ontwikkelingen ertoe leiden dat ingezet beleid bijgesteld of beëindigd moet worden, nog voordat het tot evaluatie komt. De Rekenkamercommissie is zich hiervan bewust, maar hanteert in dit onderzoek toch een ideaaltype model voor beleidsprocessen.

Voor de uitvoerbaarheid van het onderzoek zijn de fasen uit het beleidsproces gegroepeerd tot drie hoofdfasen:

- A Beleidsbepaling: agendavorming, beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling
- B Beleidsuitvoering
- C Beleidsevaluatie: beleidsevaluatie, beleidsbijstelling of –beëindiging.

Ad A Toetsingscriteria voor nota's uit de beleidsbepalende fase

Het is in de visie van de Rekenkamercommissie van belang om bij de beleidsbepaling rekening te houden met de beleidsuitvoering en -evaluatie. Immers bij het vaststellen van beleid, het verlenen van de opdracht, is het van belang om goed vast te leggen welke resultaten en effecten beoogd zijn, welke investering de gemeente doet en op welke momenten en wijze het College de Raad informeert.

Daarom zijn de beleidsbepalende nota's getoetst op criteria die van belang zijn bij de beleidsontwikkeling, bij beleidsuitvoering en bij beleidsevaluatie.

Toetsingscriteria voor nota's uit de beleidsbepalende fase zijn rond die onderwerpen gegroepeerd.

Beleidsbepalende nota's die voldoen aan:

- de criteria rond beleidsontwikkeling geven de Raad een beeld van de achtergronden bij het beleid en de wijze waarop het tot stand is gekomen.
- de criteria rond beleidsuitvoering geven de Raad een beeld van de inspanningen en de investeringen die het College gaat doen om het beleid uit te voeren.

- de criteria rond beleids(voortgangs)evaluatie geven de Raad een beeld van de te behalen resultaten en effecten,³ en van het ambitieniveau. Ook geeft de nota aan wanneer en op welke wijze het College de Raad informeert.

Het onderstaande schema geeft de criteria weer, waaraan beleidsbepalende nota's getoetst zijn:

	Toetsingscriteria beleidsbepalende nota's
Groep 1: Beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> - aanleiding voor de beleidsnota - probleemanalyse - relatie naar doelstellingen van de gemeente - relatie naar aanpalende beleidsthema's - overwogen opties - onderbouwing van het vast te stellen beleid - interactieve beleidsontwikkeling
Groep 2: Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - vereiste middelen - financiering van het beleid - benodigde personele capaciteit - verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering
Groep 3: Beleids(voortgangs) evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> - uitvoeringsprogramma beschikbaar of aangekondigd - te bereiken resultaten - te bereiken effecten - resultaten zijn smart geformuleerd - rapportagemoment aan Raad vastgelegd - rapportagewijze aan Raad vastgelegd

Ad B Toetsingscriteria voor nota's uit de beleidsuitvoerende fase

In deze periode heeft de Raad geen nota's vastgesteld die aan de beleidsuitvoerende fase zijn te relateren.

De Raad heeft aangegeven de voortgang van beleid vooral te beoordelen aan de hand van de informatie in de programmabegroting. De criteria waaraan nota's in de beleidsuitvoerende fase zouden zijn getoetst, zijn nu gehanteerd om de betreffende tekst in de programmabegroting op te beoordelen.

³ Bij een *resultaat* is sprake van een direct causaal verband met de geleverde inspanning of investering. Bij een *effect* is dat verband veel minder sterk en is er sprake van een complex van inspanningen, investeringen en maatregelen. Die kunnen elk een specifiek resultaat hebben en gezamenlijk bijdragen aan het behalen van het gewenste effect. Dat maakt het meten van een resultaat eenvoudiger dan het bepalen van het effect van beleid en de bijdrage van de afzonderlijke inspanningen aan het effect.

	Toetsingscriteria beleidsuitvoerende nota's
Groep 4: Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - bereikte resultaten ten opzichte van de planning - besteding van middelen ten opzichte van de planning - inzet van menskracht ten opzichte van de planning

Ad C Toetsingscriteria voor nota's uit de beleidsevaluerende fase

In de periode 2002-2006 stelde de Raad een beperkt aantal beleidsevaluerende nota's vast. Deze nota's zijn getoetst aan de volgende criteria:

	Toetsingscriteria beleidsevaluerende nota's
Groep 5: Beleidsevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> - terugkoppeling naar de aanleiding voor het beleid - terugkoppeling naar de beleidsdoelen - behaalde resultaten ten opzichte van de gewenste resultaten - bereikte effecten ten opzichte van de gewenste effecten - bestede middelen ten opzichte van de toegekende middelen - inzet van menskracht ten opzichte van de aangegeven menskracht - indicatie over het voortzetten/wijzigen/ beëindigen van beleid

Wanneer beleidsevaluerende nota's aan deze criteria voldoen, dan stellen zij de Raad in staat zich een beeld te vormen van de bereikte resultaten in relatie tot de doelstellingen en inspanningen.

2.3 Onderzoeksaanpak

Plaats van de beleidsnota's in het beleidsproces

Alle beleidsnota's die de Raad in de collegeperiode 2002-2006 heeft vastgesteld, zijn gerelateerd aan één van de drie hoofdfasen uit het beleidsproces. Zo ontstaat een beeld van de spreiding van de 34 beleidsnota's over het beleidsproces.

Typering nota's

Vervolgens zijn de nota's getypeerd. De gebruikte typering is ontleend aan prof. dr. R. Hoppe. De typering geeft de mogelijkheid om binnen de drie hoofdfasen te differentiëren naar typen beleidsnota. Voor de Raad is het relevant om een nota te kunnen typeren, omdat verschillende typen nota's om verschillende besprekingen in de Raad vragen.

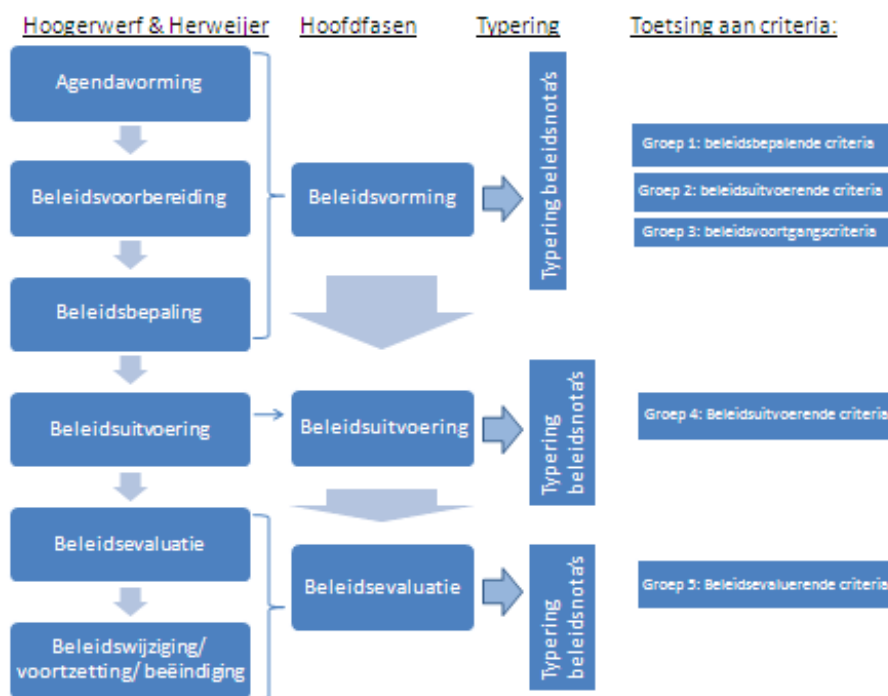
Toetsingscriteria

Nadat de beleidsnota's gerelateerd zijn aan een van de drie hoofdfasen uit het beleidsproces, zijn zij getoetst aan criteria. Welke criteria dat zijn is afgeleid van de kaderstellende respectievelijk controlerende rol van de Raad. Het gaat om de volgende criteria, geordend naar de hoofdfasen in het beleidsproces.

Analyse van de nota's

De analyse gaat niet in op de inhoud van de nota's zelf. De analyse richt zich alleen op de vraag, of er in de nota's aandacht is voor de genoemde elementen. De rapportage doet dan ook geen uitspraken over de inhoud van de nota's. In de analyse van de beleidsnota's zijn ook de programmabegrotingen 2005 en 2006 en het collegeprogramma uit die raadsperiode betrokken. Een overzicht van de geanalyseerde nota's, de score op de onderscheiden criteria en van de afzonderlijke nota's zijn opgenomen in bijlagen 2 en 3.

Onderstaand schema toont de relatie tussen de fasen uit de beleidscyclus van Herweijer, de groepering daarvan naar de drie hoofdfasen, de positionering/typering van de nota's en de gehanteerde criteria.



Bijlage 2 geeft een uitgebreid overzicht van de gehanteerde onderzoeksanpak, de toegepaste criteria, het beleidsproces en de typering van beleidsnota's volgens prof. dr. R. Hoppe.

Interviews

Naast een analyse van beleidsnota's zijn gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen bij het beleidsproces. Het gaat daarbij om raads- en collegeleden, de gemeentesecretaris, de griffier en penvoerders van beleidsnota's. In deze gesprekken zijn bevindingen uit de analyse van de beleidsdocumenten geverifieerd en is gesproken over het proces van beleidsbepaling, kaderstelling en controle in de periode 2002-2006. De gesprekken zijn steeds gevoerd rond de rol die de Raad speelt in het beleidsproces. Van alle gesprekken is een verslag

gemaakt. Deze verslagen zijn ter verificatie aan de geïnterviewden voorgelegd. Een overzicht van gesproken personen is opgenomen in bijlage 4. Het aantal gehouden interviews is beperkt gebleven. De geïnterviewden hebben op persoonlijke titel gesproken. Daar waar de nota van bevindingen aan de interviews refereert, refereert zij aan de gevoelens en indrukken van de geïnterviewde individuen, niet aan de mening van de hele groep waartoe zij behoren.

3 Algemene kenmerken van de nota's

De Rekenkamercommissie selecteerde 35 beleidsnota's die de gemeenteraad van Leiden in de periode 2002-2006 vaststelde. De nota's zijn gespreid over verschillende beleidsterreinen en over de verschillende jaren. Bijlage 2 geeft een overzicht van de beleidsnota's. Van het Ecologisch Beleidsplan (uitvoeringsprogramma 2006-2009) is vastgesteld, dat het nooit als raadsvoorstel in de Raad is behandeld. Dit stuk is daarom buiten de analyse gehouden. In het onderzoek zijn dan ook 34 beleidsnota's betrokken. Van twee van deze nota's is vastgesteld dat zij zowel een beleidsbepalend als een beleidsevaluerend karakter hebben. Deze twee nota's zijn zowel getoetst aan de beleidsbepalende als aan de beleidsevaluerende criteria.

Beleidsnota's naar:

Jaar

2002	3
2003	4
2004	12
2005	6
2006	9
totaal	34

Thema

Infrastructuur	5
Vergunningverlening, toezicht en veiligheid	6
Cultuur en maatschappelijke zorg	8
Milieu	4
Zorg	5
Economie en volkshuisvesting	2
Algemeen	4
Totaal	34

3.1 Verdeling beleidsnota's naar fase beleidsproces

Uit de analyse van de nota's blijkt de volgende verdeling over de hoofdfasen van het beleidsproces:

Beleidsbepalende fase

32 nota's behoren tot de beleidsbepalende fase. Deze zijn als volgt, conform de typering van Hoppe, getypeerd:

plan van aanpak	1
probleemstellende notitie	3
hoofdlijnennotitie	4
Ontwerpnnotitie	13
implementatieplan	3

Daarnaast komt vijf maal de combinatie voor van een probleemstellende notitie en een ontwerpnotitie, twee maal een combinatie van een ontwerpnotitie en een implementatieplan en eenmaal de combinatie van een implementatieplan met een ex-post evaluatie.

Beleidsuitvoerende fase

De Raad heeft in deze periode geen beleidsuitvoerende nota's vastgesteld. De reden hiervoor ligt in het feit dat de Raad heeft afgesproken de rapportage over de voortgang van beleidsuitvoering in de programmabegroting voldoende te vinden. Alleen in bijzondere situaties wenst de Raad een afzonderlijke rapportage over de beleidsuitvoering.

Beleidsvaluerende fase

Van de 34 nota's zijn er twee nota's die worden beoordeeld als een beleidsevaluerende nota. Daarnaast zijn er twee nota's die zowel als de beleidsbepalende als de beleidsevaluerende nota kunnen worden gezien. Deze 2 nota's bestaan uit meerdere delen waaronder een beleidsevaluerend deel. Omdat een zeer beperkt deel van de nota's tot de beleidsbepalende fase hoort, zijn zij verder niet getypeerd.

3.2 Breedte beleidsnota's

In het onderzoek zijn alle beleidsnota's geanalyseerd die de Raad van Leiden in de periode 2002-2006 vaststelde. Een algemene bevinding, los van de plaats in het beleidsproces die de nota's innemen, is dat een aantal nota's heel breed is. Zij zijn, om met de typologie van Hoppe te spreken, een probleemstellende notitie, een hoofdlijnennotitie en een ontwerpnotitie tegelijk.

Dit maakt het moeilijk om als Raad een positie ten aanzien van een nota in te nemen. Het is soms onduidelijk wat de Raad precies vaststelt, bij het vaststellen van de nota. Het is de vraag of het beleidsprobleem voldoende wordt onderkend, en of de Raad instemt met de hoofdlijnen van het te voeren beleid of met de in te zetten instrumenten en middelen.

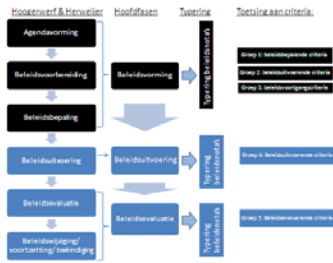
De 'hybride' vorm van nota's komt naar voren in bijlage 3, waar per nota is aangegeven hoe hij getypeerd is. Zeven nota's zijn meervoudig getypeerd. Maar ook nota's die enkelvoudig getypeerd zijn, bevatten elementen van verschillende typen nota. Een voorbeeld geeft de nota Onderwijsachterstandenbeleid, waarin zowel ver uitgewerkte doelstellingen met bijbehorend instrumentarium opgenomen zijn (kenmerk van de ontwerpnotitie) als doelstellingen waar de uitwerking nog veel minder ver is (kenmerk van de hoofdlijnennotitie).

3.3 Structuur beleidsnota's

In de analyse van de nota's valt op dat ze verschillend gestructureerd zijn, in tegenstelling tot de aanbiedingsformulieren voor College en Raad die volgens een vast stramien opgesteld worden.

In gesprekken met penvoerders bleek dat zij aarzelen of het wenselijk is om nota's volgens een vast stramien op te stellen; de onderwerpen en de aard van de nota's zijn zelden vergelijkbaar. Wel krijgen penvoerders van de gemeentesecretaris het advies zich te laten inspireren door bestaande nota's over hetzelfde onderwerp die bij andere gemeenten verschenen zijn, of zich te informeren bij de VNG.

Bestuursondersteuning gaat na of bepaalde elementen in de beleidsnota's aanwezig zijn. Voorbeelden daarvan zijn de relatie met aangrenzende beleidsterreinen en een financiële paragraaf.



4 Kaderstellende rol

De kaderstellende rol van de Raad is verbonden aan de eerste drie fasen uit het beleidsproces van Hoogerwerf en Herweijer. In het kader van dit onderzoek zijn die fasen gegroepeerd rond de fase beleidsvorming en drie groepen criteria waaraan beleidsnota's getoetst zijn. Uit het schema (zie ook pagina 25) gaat het om de zwart gearceerde blokken.

4.1 Instrumentarium voor kaderstelling

De Raad heeft meerdere instrumenten tot zijn beschikking om zijn kaderstellende rol te vervullen. Het gaat om het doen van initiatiefvoorstellen, het indienen van moties en amendementen, het vaststellen van beleidsnota's en de programmabegroting. Daarnaast heeft de Raad de mogelijkheid om in een raadsprogramma zijn eigen ambities als Raad neer te leggen.

Een raadsprogramma, initiatiefvoorstellen, moties en amendementen geven de Raad de mogelijkheid om de agenda te bepalen. Paragraaf 4.2 staat stil bij de agendavorming door de Raad.

Paragraaf 4.3 gaat in op de invulling van de kaderstellende rol via beleidsnota's. Paragraaf 4.4 ten slotte gaat in op de rol van de programmabegroting als kaderstellend instrument.

In de tekst is zichtbaar aangegeven wanneer het gaat om onze bevindingen op basis van analyse van de nota's en de verkregen informatie. Cursief gedrukt zijn de opmerkingen die in de interviews zijn gemaakt over het betreffende onderwerp.

4.2 Agendavorming

Raadsprogramma

De gemeenteraad van Leiden heeft in de periode 2002-2006 geen eigen raadsprogramma opgesteld dat de beleidsambities van de Raad vastlegt. Voor zover het de coalitiepartijen betreft, hanteren zij het collegeprogramma als raadsprogramma en beleidsagenda. Agendavorming vindt daarmee vooral plaats op het moment dat de coalitie zich vormt.

Wanneer het collegeprogramma de rol van kaderstellend document vervult, dan is het van belang dat het aan een aantal voorwaarden voldoet. Het moet richting aangeven, het moet laten zien welke keuzes het College (en de Raad) de komende periode maakt en het moet laten zien welke doelen aan het einde van de collegeperiode bereikt moeten zijn.

Omdat de Raad geen raadsprogramma heeft en het collegeprogramma de facto als zodanig functioneert, is het collegeprogramma 2002-2006 bestudeerd. Daarbij blijkt dat de tekst niet voor alle beleidsvoornemens aan de in de vorige paragraaf gestelde criteria voldoet. Twee voorbeelden laten zien waar het collegeprogramma wel aan de criteria voldoet:

- "Voor de komende periode is het onze ambitie om het aantal kindplaatsen voor alle inkomens met minimaal een zelfde aantal als in de vorige periode te verhogen." (pagina 9, kinderopvang)

- “Het openbaar vervoer dient minimaal op het huidige niveau te worden gehandhaafd”. (pagina 17, verkeer en vervoer)

Deze ambities geven aan welke keuze het College maakt (voor groei kindplaatsen, voor niveaubehoud openbaar niveau) en wat het ambitieniveau is (groei kindplaatsen blijft op minimaal hetzelfde niveau, openbaar niveau blijft op minimaal hetzelfde niveau). De Raad is in staat beleidsvoorstellen op deze onderwerpen te toetsen aan de voorgenomen richting en ambitie. De Raad is tevens in staat om de behaalde resultaten te toetsen aan de geformuleerde ambitie.

Hierna volgen twee voorbeelden waar het collegeprogramma niet aan de criteria voldoet:

- “De gemeentelijke invloed op de prioriteitsstelling bij de politie kan worden vergroot door als gemeentebestuur systematisch en gericht de eigen visie te vertalen in concrete doelstellingen en prioriteiten en deze tijdig in te brengen in de tweejaarlijkse politionele beleidscyclus”. (pagina 6, veiligheid)
- “De stedenbanden die Leiden onderhoudt zullen tegen het licht worden gehouden. [...] Zinnvolle stedenbanden zullen worden voortgezet”. (pagina 21, internationale samenwerking)

Deze ambities bevatten geen richting noch een ambitieniveau waaraan de Raad de beleidsvoorstellen kan toetsen. Het collegeprogramma geeft niet aan welke prioriteiten het College op de politionele agenda wil plaatsen. Ook voor het onderwerp Internationale Samenwerking geeft het collegeprogramma geen richting of ambitieniveau aan. Niet is omschreven wat het College onder zinnvolle stedenbanden verstaat.

In interviews kwam naar voren dat het collegeprogramma een kaderstellende functie heeft, maar dat het ook een uitkomst van coalitiebesprekingen is. Dat leidt ertoe dat de tekst compromissen bevat en dat op een aantal punten (zie de bevindingen) het programma geen keuzes maakt. Die keuzes komen dan in de latere beleidsontwikkeling aan de orde.

Initiatiefvoorstellen, moties en amendementen

Via initiatiefvoorstellen kan een raadslid of kunnen leden en fracties zelf beleidsonderwerpen op de agenda plaatsen.

Een motie is een voorstel tot het doen van een uitspraak. Het kan gaan om het uitspreken van een wens (van inhoudelijke, politieke, procedurele aard) of het uitspreken van instemming dan wel afkeuring over bepaalde ontwikkelingen. Een motie betreft dus niet een concreet besluit dat op rechtsgevolg is gericht; een motie heeft geen juridische, maar een politieke betekenis..

Via amendementen kunnen leden van de Raad aan de Raad voorstellen doen tot wijziging van voorstellen van het College.

Het aantal initiatiefvoorstellen vanuit de Raad is beperkt. Voor de jaren 2002-2005 is door de griffie nagegaan over welke initiatiefvoorstellen de Raad een besluit heeft genomen. In totaal betreft het 47 raadsbesluiten, circa 12 per jaar. Van de initiatiefvoorstellen waarover de Raad in de periode 2002-2006 een besluit nam vormt er één ten grondslag voor één van de 34 beleidsnota's uit dit onderzoek. Het gaat om de Beleidsuitgangspunten WWB.

Het aantal moties en amendementen is veel groter. Ter illustratie, bij een begrotingsbehandeling kan het aantal moties in de tientallen lopen. Ook bij het vaststellen van beleidsnota's maakt de Raad gebruik van zijn mogelijkheden om moties en amendementen in te dienen. Daarbij komt het voor dat bij moties de financiële dekking niet verzekerd is. Wanneer de Raad dergelijke moties toch aanneemt, dan leidt dat tot moeilijk uit te voeren beleid.

In de interviews bevestigden raadsleden het geringe aantal initiatiefvoorstellen. Als reden hiervoor geeft men aan dat het voorbereiden van een initiatiefvoorstel tijdrovend is en dat de kans op succes niet erg groot is.

4.3 Beleidsbepalende nota's

In deze paragraaf is de analyse van de beleidsbepalende nota's aan de orde. Dergelijke nota's ondersteunen de Raad in zijn kaderstellende rol; zij stellen hem in staat de beleidsdoelen en de inzet van de daarbij passende instrumenten, menskracht en middelen vast te stellen.

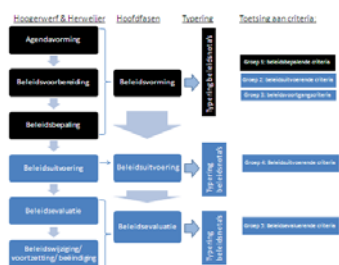
In paragraaf 4.1 is aangegeven dat de meerderheid van de beleidsbepalende nota's is gericht op het vastleggen van de beleidsdoelen en te behalen resultaten, op de inzet van beleidsinstrumenten en op de inzet van middelen. In de gehanteerde typologie zijn het ontwerpnootities.

Overige beleidsbepalende nota's zijn te typeren als plan van aanpak, implementatieplan, probleemstellende notitie of hoofdlijnennotitie. In bijlage 1 zijn de verschillende typen beleidsnota's en hun kenmerkende elementen opgenomen.

Een verklaring voor het grote aantal beleidsbepalende nota's in verhouding tot beleidsuitvoerende en -evaluerende nota's ligt in de functie van de programmabegroting in de gemeente Leiden. Deze is hét document waarin het College aan de Raad rapporteert over behaalde beleidsresultaten. Dat maakt de noodzaak tot het uitbrengen van aparte beleidsevaluerende nota's gering.

Alle beleidsbepalende nota's zijn aan dezelfde set criteria getoetst. Onderstaand overzicht geeft voor de drie groepen van criteria (beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleids(voortgangs)rapportage) aan, hoeveel procent van de beleidsbepalende nota's positief scoorde op de criteria. Daarbij gaat het niet om de inhoud van de nota, maar om de vraag of de nota bepaalde informatie bevat.

4.3.1 Toetsingscriteria beleidsuitvoering



Criteria beleidsontwikkeling

De beleidsbepalende nota's scoren als volgt op de criteria uit groep 1: beleidsontwikkeling:

Toetsingscriteria groep 1: beleidsontwikkeling	Percentage nota's
Aanleiding voor de beleidsnota	97%
Probleemanalyse	78%
Relatie naar doelstellingen van de gemeente	52%
Relatie naar aanpalende beleidsthema's	66%
Opnemen van overwogen opties	19%
Onderbouwing vast te stellen beleid	58%
Interactieve beleidsontwikkeling	59%

De nota die op de meeste criteria voor beleidsontwikkeling scoort is de Ontwikkelingsvisie 2030 (100%). De nota die op de minste criteria scoort is de Handhavingsnota Bouwen en Wonen (14%).

Aanleiding voor de beleidsnota

Vanuit het oogpunt van kaderstelling valt een aantal punten op. Vrijwel alle nota's (97%) bevatten informatie over de aanleiding voor de nota.

In 22 beleidsnota's ligt de aanleiding voor de beleidsnota's in landelijke wet- en regelgeving (10 nota's) of bij het College/collegeprogramma (12 nota's).

De Raad is bij 5 nota's de initiatiefnemer. Voor een aantal nota's geldt dat er meer initiatiefnemers of aanleidingen zijn, waardoor het niet mogelijk is een initiatiefnemer aan te wijzen.

Verder valt op dat nota's in de regel niet duidelijk laten zien om wat voor type nota het gaat. Een nota als "Plan van aanpak ontwikkelingsvisie 2030" geeft via de titel al duidelijk aan om welk type inhoud het zal gaan. De nota 'Leiden in Kleur' geeft bijvoorbeeld veel minder duidelijk aan wat voor een type nota het betreft. Voor de Raad is het van belang dat zij weet om welk type nota het gaat, zodat voor de Raad duidelijk is welke elementen in de nota aan de orde moeten komen, wat de aard van de bespreking is en of er besluitvorming wordt verwacht. Wanneer dit niet duidelijk uit de nota blijkt, dan is de kans groot dat onduidelijke discussies ontstaan of dat discussies over de te voeren discussie ontstaan.

In interviews bevestigen raadsleden dat zij een duidelijke typering van de beleidsnota missen en dat dit tot onduidelijke discussies leidt.

Probleemanalyse

In een ruime meerderheid (78%) van de nota's is aandacht voor de probleemanalyse. Informatie over al lopend beleid, de behaalde resultaten daarmee en het al dan niet voortzetten van (delen van) dit beleid vallen ook binnen dit criterium.

Relatie naar doelstellingen gemeente

De helft van de nota's legt geen relatie naar belangrijke richtinggevende documenten, zoals het collegeprogramma of het vastgestelde kader op basis

waarvan het beleid uitgewerkt is. Een voorbeeld van een nota die dat wel bevat, is de Cultuurnota 2006-2008; het kader is integraal opgenomen. Tussen het vaststellen van het kader en het verschijnen van de nota kan geruime tijd liggen; een jaar tot langer is niet ongebruikelijk. Wanneer in de uiteindelijke nota het vastgestelde kader ontbreekt, dan is het voor raadsleden moeilijk om het verband tussen de nota en het kader helder voor ogen te krijgen.

Raadsleden bevestigen dit en geven aan dat zij bij beleidsnota's graag het vastgestelde kader gevoegd zouden zien.

Opnemen overwogen opties

Het laagst scoren de beleidsnota's op het criterium 'overwogen opties' (19%). Meer dan driekwart van de nota's laat niet zien welke beleidsalternatieven overwogen zijn en op grond waarvan zij afgewezen zijn. Hierdoor ontstaat voor raadsleden beperkt zicht op de keuzes die gemaakt zijn. In de regel zijn raadsleden niet bij het gehele ontwikkelingsproces van een nota betrokken. Het is daarom van belang om op het moment dat zich binnen een ontwikkelingsproces belangrijke keuzes voordoen, deze aan de Raad voor te leggen.

De mogelijkheden om beleidsalternatieven te overwegen kunnen ook beperkt worden door de kaders die bijvoorbeeld het rijksbeleid stelt. Mogelijke alternatieven beperken zich dan tot in- en uitvoeringsalternatieven, waarbij de vertaling van de landelijke kaders naar de Leidse context aan de orde is. Voorbeelden van beleidsnota's waar dit het geval was, zijn de invoering van de Wmo en de GSB-kaders.

In de interviews bevestigen raadsleden dat zij alternatieven en de afwegingen voor een bepaald beleidsvoorstel niet kennen. Daar waar beleidsalternatieven wel ter besluitvorming zijn voorgelegd, zoals bij de Ontwikkelingsvisie 2030, waarderen raadsleden dat positief.

Onderbouwing van het beleid

Bijna 60% van de nota's scoort positief op dit criterium. Nagegaan is, of er in de nota's aandacht is voor de onderbouwing van het voorgestelde beleid en de in te zetten beleidsinstrumenten of maatregelen.

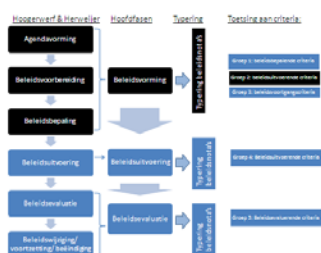
Interactieve beleidsontwikkeling

Eveneens 60% van de nota's geeft aan, dat het beleid in samenspraak met de doelgroepen, het maatschappelijk middenveld, ontwikkeld is.

4.3.2 Toetsingscriteria beleidsuitvoering

Criteria beleidsuitvoering

De beleidsbepalende nota's scoren als volgt op de criteria uit groep 2: beleidsuitvoering:



Toetsingscriteria groep 2: beleidsuitvoering	Percentage nota's
Vereiste middelen	66%
Financiering van beleid	53%
Benodigde personele capaciteit	29%
Verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering	52%

Er zijn zes beleidsnota's die op de criteria voor beleids(voortgangs)rapportage 100% positief scoren. Er zijn er drie die op geen enkel criterium scoren. Dat zijn het Meerjarenplan actief op de arbeidsmarkt, de Beleidsnota Vrijwilligerswerk en de Herziening gesubsidieerde arbeid.

Uitvoeringsprogramma beschikbaar of aangekondigd

In circa 60% van de beleidsbepalende nota's is vastgelegd, dat een uitvoeringsprogramma beschikbaar is of komt. Bij dit criterium geldt dat met name bij ontwerpnotities uitvoeringsprogramma's beschikbaar zijn; voor probleemstellende en hoofdlijnennotities is dat minder relevant.

Te bereiken resultaten en effecten

Vrijwel alle nota's (81%) geven aan wat de te bereiken effecten van het beleid zijn, maar de nota's scoren minder op de te behalen resultaten (66%).⁴

Resultaten zijn SMART geformuleerd

Resultaten zijn in tweederde van de nota's niet smart geformuleerd. Dit bemoeilijkt in de beleidsuitvoering het (tussentijds) toetsen van de behaalde resultaten aan de gewenste resultaten. Het bemoeilijkt ook de uitoefening van de controlerende rol door de Raad.

Met name in de ontwerpnotities waarin de doelstellingen specifiek uitgewerkt worden, is het van belang dat doelstellingen smart geformuleerd zijn. Minder van belang is dit in de hoofdlijnennotities, waarin effecten en beleidsdoelstellingen in meer algemene zin geformuleerd zijn.

Vastgesteld is dat een aantal beleidsnota's een mengvorm van een ontwerpnotitie en een hoofdlijnennotitie is. Hierin lopen verschillende typen doelstellingen dan ook door elkaar heen. Een voorbeeld daarvan geeft de beleidsnota

Onderwijsachterstandenbeleid. Deze bevat een aantal door rijksbeleid ingegeven nieuwe, nog niet gespecificeerde doelstellingen en een aantal doelstellingen die de gemeente zich al langer stelt en die smart uitgewerkt zijn. Voor de penvoerder van de nota is dit duidelijk, maar voor de lezer kan het verwarrend zijn dat verschillende typen doelstelling door elkaar gebruikt worden en dat ze ook niet als zodanig onderscheiden zijn.

Een scherper onderscheid tussen ontwerpnotities en hoofdlijnennotities zou de formulering van de beleidsdoelstellingen helderder maken.

In gesprekken met penvoerders van de nota's is bevestigd, dat in nota's de verschillende typen doelstellingen door elkaar gebruikt worden.

Rapportagemoment en rapportagewijze aan Raad vastgelegd

De nota's geven beperkt informatie over de momenten en de wijze waarop rapportage aan de Raad plaats zal vinden (35% en 29%). Deze informatie is van belang om als Raad te kunnen anticiperen op het uitvoeren van de controlerende rol.

In de interviews kwam naar voren, dat betrokkenen dit niet als een gemis ervaren. Bij het vaststellen van een beleidsnota is het vanzelfsprekend dat rapportage over het beleidsonderwerp via de jaarstukken, (vooral) de programmabegroting en het

⁴ Resultaat is de output van een beleidsinspanning: 'Een investering in politiecapaciteit levert meer blauw op straat op'. Effecten van beleid zijn te zien als outcome van een beleidsinspanning: 'Een investering in politiecapaciteit draagt bij aan een veiliger leefomgeving'.

jaarverslag, verloopt. Aparte voortgangsrapportages over (delen van) beleid verschijnen nauwelijks.

4.4 Programmabegroting

De programmabegroting is in het duale stelsel bedoeld als instrument, waarmee de Raad de beleids- en financiële kaders vaststelt. De programmabegroting is daarmee bedoeld als kaderstellend document.

De Leidse programmabegroting geeft per programma een aantal prestatie- en effectindicatoren met per indicator het laatst beschikbare cijfer en de streefwaarden voor de komende jaren. Op programmaniveau biedt de Leidse programmabegroting de Raad een goed houvast om de beleids- en financiële kaders vast te stellen en om op basis van de indicatoren de beleidsvoortgang te volgen.

In alle interviews kwam naar voren dat de programmabegroting, naast een kaderstellende functie, ook een belangrijke functie heeft in de uitoefening van de controlerende taak van de Raad. Hiermee vervult de programmabegroting in Leiden een andere, bredere, rol dan bedoeld in het dualisme. De vraag is, of het wenselijk is om de programmabegroting een dergelijke dubbele rol te laten vervullen.

Vanwege het gewicht dat in Leiden wordt toegekend aan de programmabegroting voor het uitvoeren van de controlerende functie, vindt verdere rapportage over de programmabegroting in hoofdstuk 5 plaats.

4.5 Werkwijze van de Raad rond kaderstelling

De Raad hanteert geen vaste werkwijze rond het stellen van kaders. Kaders komen bijvoorbeeld tot stand op basis van een discussie naar aanleiding van aangereikte stellingen (invoering Wmo), op basis van het verzamelen van 'wensenlijstjes' van fracties (Cultuurnota) of op basis van het discussiëren over beleidsuitgangspunten (invoering WWB). Het indienen van wensenlijstjes leidt gemakkelijk tot kaders stapelen: het naast elkaar plaatsen van een zeer groot aantal kaderstellende opmerkingen die onderling niet per definitie samenhangend zijn. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren, dat de Raad kaders met name ad hoc stelt en zich daarbij niet laat leiden door een eigen strategische agenda. Daarbij komt ook naar voren, dat de Raad geen gedeelde visie heeft op de wijze waarop kaderstelling zou moeten plaatsvinden. Dit leidt tot zeer sterk van aard verschillende kaderstellende opmerkingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de Cultuurnota. Het daarbij gestelde kader is gericht op beleidshoofdlijnen, maar ook op uitvoeringsdetails.

Nadelig voor het opbouwen van expertise en visie op het gebied van kaderstelling, is het grote aantal wisselingen in de samenstelling van de Raad. In 2002 waren er 19 nieuwe raadsleden, in 2006 23 van de 39 leden nieuw in de Raad. De griffie heeft daarom vanaf 2002 een grote inspanning geleverd in het scholen van raadsleden en in het aanleggen van een 'Handboek Raad'.

De veronderstelling dat de Raad kaders ad hoc stelt en zich niet door een eigen strategische agenda laat leiden, lijkt gesteund te worden door het geringe aantal beleidsnota's waaruit blijkt dat de Raad het initiatief tot de nota nam.

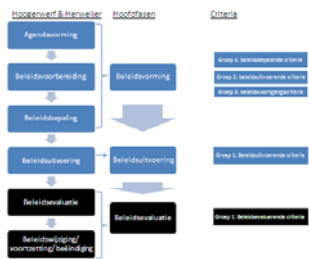
In interviews is aangegeven dat zowel de Raad als het College het stapelen van kaders niet wenselijk vinden. Het leidt tot een brede opdracht aan het College, dat vervolgens zelf keuzes maakt in de beleidsuitwerking.

Bij verschillende onderwerpen heeft de Raad zijn kaders expliciet vastgesteld. Voorbeelden daarvan zijn de al genoemde invoering van de WWB en de Wmo. Buiten het expliciet stellen van kaders, stelt de Raad ze ook impliciet. Het impliciet stellen van kaders gebeurt bijvoorbeeld via discussies in raadscommissies of via raadsconferenties, maar worden ook afgeleid uit opmerkingen van raadsleden op conferenties rond nieuwe beleidsonderwerpen. Zowel raadsleden als collegeleden geven aan te hechten aan deze meer impliciete wijze van kaderstelling, omdat zij een waardevolle bijdrage leveren aan de totstandkoming van de formele besluitvorming in de Raad.

Bij de analyse van de beleidsnota's en in de interviews wordt duidelijk, dat de ruimte die de Raad heeft om kaders te kunnen stellen niet altijd dezelfde is. Ontwikkeling van beleid voor de gemeente vindt plaats tegen de achtergrond van landelijke kaders, al dan niet in afstemming met andere overheden of in samenwerking met derden. Het is voor het uitoefenen van de kaderstellende rol van belang, dat de Raad weet wat zijn reikwijdte is, waar zijn beperkingen liggen in de kaderstelling en bij welke onderwerpen hij in onderhandeling moet met derden om het gemeentelijk perspectief aan te brengen in het kader.

Gebleken is dat voor de raadsleden niet altijd duidelijk is, wat hun speelruimte is bij het stellen van kaders. Hierdoor komt het voor dat de Raad kaders wil stellen die in de praktijk niet realiseerbaar blijken, omdat ze buiten de speelruimte van de Raad liggen.

Met het vaststellen van de beleids- en financiële kaders fungeert de Raad als opdrachtgever voor het College. In interviews is gebleken dat zowel raadsleden, als collegeleden, als beleidsmedewerkers aangeven, dat de formulering van doelstellingen en ambitieniveaus - zoals vastgelegd in de beleidsnota's - in samenspraak met de Raad gebeurt. Vooral de discussies in commissies zijn hiervoor van belang. De Raad stelt de nota's vast en is daarmee verantwoordelijk voor het definiëren van opdrachten aan het College.



5 Controlerende rol

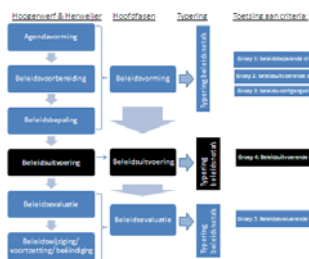
De controlerende rol van de Raad is verbonden aan de laatste twee fasen uit het beleidsproces van Hoogerwerf en Herweijer. In het kader van dit onderzoek zijn die fasen gegroepeerd rond de fase beleidsevaluatie. Toetsing van beleidsevaluerende nota's vond plaats aan de criteria uit groep 5: beleidsevaluerende criteria. Uit het schema gaat het om de zwart gearceerde blokken.

5.1 Instrumentarium ter uitoefening controlerende taak

De Raad heeft meerdere instrumenten tot zijn beschikking om zijn controlerende rol te vervullen. In Leiden is de uitoefening van de controlerende taak ingebed in de reguliere planning & controlcyclus. In relatie tot de uitoefening van de controlerende taak is gebleken, dat de programmabegroting in Leiden een belangrijke functie heeft in het volgen van beleidsvoortgang. Dit is niet in lijn met de bedoelde functie van de programmabegroting, maar zij heeft in Leiden wel die functie gekregen.

In het kader van de vraagstelling in dit onderzoek gaat de rapportage in op de mogelijkheden die de programmabegroting biedt om de controlerende taak uit te voeren. De jaarrekening van de gemeente blijft buiten beschouwing. Die heeft een sterk financieel karakter en past als document minder goed bij de vraagstelling van het onderzoek.

De controlerende rol van de Raad komt ook tot uitdrukking in het vaststellen van nota's die gevoerd beleid evalueren. De Raad stelde in de periode 2002-2006 een beperkt aantal beleidsevaluerende nota's vast. Deze zijn getoetst aan de ontwikkelde beleidsevaluerende criteria.



5.2 Voortgangsinformatie via programmabegroting

In 2005 bracht de gemeente Leiden haar eerste programmabegroting uit. Voor de periode waarop dit onderzoek zich richt (2002-2006) zijn er in twee jaren programmabegrotingen opgesteld: 2005 en 2006. Deze zijn in het onderzoek betrokken. Via de programmabegroting rapporteert het College aan de Raad over de behaalde resultaten en de geleverde inspanning en investering om die resultaten te behalen.

Voor de uitoefening van de controlerende taak van de Raad is de relatie tussen doelen, vastgestelde beleidsnota's, geleverde inspanningen en behaalde resultaten van belang. Nagegaan is of die elementen in de programmabegroting aanwezig zijn en of de relatie tussen de elementen duidelijk is.

Opzet programmabegroting

De programmabegrotingen zijn opgebouwd rond een aantal hoofdstukken. Voor dit onderzoek is het Programmaplan (hoofdstuk 3 in de programmabegroting) relevant. Dit bevat in de Leidse programmabegroting voor elk programma een afzonderlijke paragraaf. Voor elk programma is een zogenaamde doelenboom opgenomen. Deze laat zien wat de missie van de gemeente is op het betreffende beleidsterrein, welke doelen de gemeente zich stelt voor het programma en welke prestaties de gemeente levert. Daarnaast bevatten de programmabegrotingen per programma informatie over de kaderstellende nota's, de relatie naar andere beleidsterreinen, de investeringen en de resultaten.

Zowel College als Raad en hun ondersteuners zien de programmabegroting (ook) als rapportage over de behaalde resultaten op verschillende beleidsterreinen. Op dat punt waarderen de betrokkenen de programmabegroting positief.

De programmabegrotingen zijn op drie elementen geanalyseerd. Het gaat om (1) de mate waarin de te behalen en behaalde resultaten met de vastgestelde beleidsnota's verbonden zijn, (2) de besteding van middelen ten opzichte van de vastgestelde kaders en (3) de inzet van menskracht ten opzichte van de kaders.

Relatie tussen de vastgestelde beleidsnota's en de te behalen en behaalde resultaten

Nagegaan is op welke wijze het College in de programmabegroting de behaalde resultaten verbindt met vastgestelde beleidsnota's. Elk programma heeft een paragraaf Beleid. Hierin geeft het College aan, wat de beleidsdoelen zijn, welke inspanning het levert en tot welke resultaten en effecten de inspanningen leiden. Daartoe zijn resultaat- en effectindicatoren opgenomen.

In de paragraaf Beleid is niet aangegeven, aan welke specifieke kaderstellende beleidsnota's de doelstellingen en indicatoren ontleend zijn. Er is daarmee in de programmabegroting geen directe relatie te leggen van het vastgestelde beleid (de kaderstellende nota's) naar de gewenste resultaten en effecten van beleid, en de inspanningen die de gemeente zich getroost om die resultaten en effecten te bereiken.

Ook is nagegaan, of het programmaplan naar de in het kader van dit onderzoek geselecteerde nota's verwijst. Dit is van belang vanwege de functie van de programmabegroting als rapportage-instrument over de beleidsresultaten en het ontbreken van afzonderlijke voortgangsrapportages in Leiden. Een aantal geselecteerde beleidsnota's kon nog niet in de programmabegrotingen 2005 en 2006 voorkomen, omdat de Raad die nota's pas na 2004 vaststelde. Voor de programmabegroting 2005 gaat het om 14 nota's; voor de programmabegroting 2006 om 12 nota's.

In de programmabegroting 2005 ontbreken verwijzingen naar het Rioleringsplan 2004-2008 en het Uitvoeringsprogramma ecologisch beleidsplan 2002-2005. De programmabegroting 2006 benoemt deze nota's wel als kaderstellend. De programmabegroting 2006 verwijst niet naar de Handhavingsnota bouwen en wonen. De programmabegrotingen verwijzen naar alle overige nota's.

Besteding van middelen ten opzichte van de planning

De programmabegroting bevat op programmaniveau een financiële paragraaf. Deze bevat de realisatie van het afgelopen jaar, de begroting van het lopende jaar en de meerjarenraming voor de komende jaren.

De programmabegroting geeft geen informatie over de inzet van middelen op specifieke beleidsnota's. Hiermee is het niet mogelijk om de financiële inzet, zoals opgenomen in de afzonderlijke nota's, te toetsen aan de geplande inzet in de programmabegroting.

Inzet van menskracht ten opzichte van de planning

De programmabegroting geeft geen informatie over de inzet van menskracht per beleidsprogramma. Het is daardoor niet mogelijk om op basis van de programmabegroting na te gaan, hoe de inzet van menskracht zich tot de planning verhoudt.

In de interviews is gebleken, dat in de voorbereiding van de programmabegroting de griffie en bestuursondersteuning nauw samenwerken. Die samenwerking richt

Toetsingscriteria groep 5: beleidsevaluatie	Percentage nota's
Terugkoppeling naar aanleiding voor beleid	50%
Terugkoppeling naar beleidsdoelen	75%
Behaalde resultaten ten opzichte van gewenste resultaten	25%
Bereikte effecten ten opzichte van geplande effecten	0%
Bestede middelen ten opzichte van de toegekende middelen	25%
Inzet van menskracht ten opzichte van aangegeven menskracht	0%
Indicatie over voortzetten/wijzigen/beëindigen van beleid	75%

NB: Vanwege het geringe aantal evaluatieve beleidsnota's zijn de percentages niet anders dan indicatief.

Opvallend is dat in deze nota's weinig expliciet de relatie wordt gelegd tussen de gewenste resultaten en gepleegde investering aan de ene kant, en de behaalde resultaten en geleverde inspanning aan de andere kant.

Wel koppelen de nota's terug naar de oorspronkelijke beleidsdoelen en geven zij een indicatie over het voortzetten van het beleid in al dan niet gewijzigde vorm.

Gebleken is dat er binnen College en Raad weinig behoefte is aan het buiten de gangbare planning & control opstellen van aparte evaluatienota's. Informatie over beleidsvoortgang en behaalde resultaten hoort in de visie van College en Raad binnen de planning & controlcyclus thuis. Dit verklaart het geringe aantal nota's met een beleidsevaluerend karakter.

Alleen wanneer de Raad signalen opvangt dat de uitvoering van bepaald beleid niet naar behoren verloopt, vraagt hij om tussentijdse rapportage. Voorbeeld daarvan is de integrale schuldhulpverlening.

Gebleken is ook dat over het wel of niet uitbrengen van afzonderlijke beleidsevaluaties, geen afspraken tussen College en Raad zijn gemaakt.

In meerdere gesprekken is naar voren gekomen, dat de Raad zich sterk op details en uitvoeringszaken richt. Zowel raadsleden als portefeuillehouders vinden dit niet wenselijk vanuit de kaderstellende en controlerende taak van de Raad. Vanuit die taak zou de discussie vooral op hoofdlijnen gevoerd moeten worden.

Geïnterviewden brengen dit in verband met de volksvertegenwoordigende taak van de Raad. Daarin worden zij juist aangesproken op hun taak het College aan te spreken op de uitvoering van beleid. Raadsleden geven aan dat het moeilijk is om in discussies de verschillende rollen gescheiden te houden, waardoor hoofdlijnen en details door elkaar heen gaan lopen.

6 Procesondersteuning

Het proces rond de afhandeling van college- en raadsstukken is ingewikkeld, vereist een goede afstemming van de planning van bestuursondersteuning en griffie op elkaar, een goede stukkenoverdracht en een sluitend registratie- en rappelsysteem.

Griffie

De Raad wordt in zijn werk ondersteund door de griffie. Deze is opgebouwd vanaf de invoering van het dualisme (2002). De ondersteuning door de griffie is sindsdien meegegroeid. Aan het begin van de raadsperiode bestond de ondersteuning vooral uit het maken van de jaaragenda met commissie- en raadsvergaderingen, de geleiding en afhandeling van stukken en het scholen van raadsleden.

Aan het einde van de raadsperiode is daar een aantal taken bijgekomen: de ondersteuning van commissies, de advisering bij het opstellen van moties en amendementen en de ondersteuning bij het doen van initiatiefvoorstellen. Advisering is uitsluitend technisch van aard. De inhoudelijke verantwoordelijkheid berust bij de raadsleden.

De griffie spant zich sterk in om de Raad in zijn werk te ondersteunen. Niet duidelijk is geworden, of de activiteiten van de griffie zijn gebaseerd op vraag vanuit de Raad of op aanbod vanuit de griffie. De indruk bestaat dat eerder dat laatste het geval is.

Ter ondersteuning van raadsleden en om nieuwe raadsleden snel in te werken heeft de griffie een handboek ontwikkeld. Raadsleden waarderen de ondersteuning door de griffie heel positief; de griffie is alert en snel. Wat raadsleden misten is een systeem dat aangeeft op welke momenten de Raad bij het College op genomen besluiten terug moet komen. Vooral in combinatie met de omvangrijke wisselingen in de samenstelling van de Raad is een dergelijke ondersteuning vanuit de griffie wenselijk. Inmiddels is een dergelijk systeem in ontwikkeling en worden alle afspraken en toezeggingen per raadscommissie digitaal geregistreerd. Voorafgaand aan de raadscommissie ontvangen de leden een overzicht van gedane toezeggingen, zodat zij daar op terug kunnen komen.

De griffie beoordeelt de stukken die het College aan de Raad aanbiedt. De beoordeling richt zich vooral op de vraag, of het onderwerpen betreft die op de raadsagenda thuishoren. De griffie voert geen inhoudelijke beoordeling uit.

Op basis van de beoordeling door de griffie komt het voor dat onderwerpen niet op de raadsagenda komen.

Afstemming griffie – secretaris

De secretaris staat aan het hoofd van het ambtelijk apparaat dat het College ondersteunt, de griffier geeft leiding aan de ondersteuning van de Raad. Samenwerking tussen de griffie en bestuursondersteuning is een belangrijke voorwaarde voor een goede procesgang binnen de gemeente. In Leiden hebben griffier en secretaris daarom wekelijks bilateraal overleg voorafgaand aan de collegevergadering. Ook is er wekelijks een overleg tussen griffier, secretaris en burgemeester na de collegevergadering.

De gemeente Leiden heeft een documentinformatiesysteem waarin alle college- en raadsstukken opgeslagen zijn. De griffie en het bureau van de secretaris hebben hierin als enigen schrijfrechten. De griffie kan hierdoor collegestukken eenvoudig 'overnemen' naar haar processen en 'teruggeven' aan de processen van het College.

Bijlagen

Bijlage 1 – Onderzoeksaanpak

1 Inleiding

Voor het onderzoek naar de sturende rol door de gemeenteraad van Leiden via beleidsnota's is een toetsingskader gebruikt. Met het toetsingskader streeft de Rekenkamercommissie twee doelen na. Het eerste doel is het geven van een kader voor toetsing van de in de periode 2002-2006 vastgestelde beleidsnota's (retrospectief). Met het toetsingskader wil de Rekenkamercommissie aan de gemeenteraad ook een instrument bieden waarmee hij in de toekomst zijn kaderstellende en controlerende rol verder vorm kan geven (prospectief).

Het toetsingskader ondersteunt de beantwoording van de onderzoeksvragen die de Rekenkamercommissie in haar onderzoekopzet 'Onderzoek naar de sturende rol door de gemeenteraad van Leiden via beleidsnota's' van 10 maart 2008 formuleert.

2 Opzet toetsing

2.1 Drie hoofdelementen van het beleidsproces

In het onderzoek staan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad centraal. De Rekenkamercommissie onderzoekt die rollen in de verschillende fasen van het beleidsproces. Zij doet dit aan de hand van een analyse van de beleidsnota's van de gemeente Leiden, zoals vastgesteld in de raadsperiode 2002-2006, en aan de hand van gesprekken met stakeholders in de beleidscyclus.

In het onderzoek is het model beleidsproces van Hoogerwerf en Herweijer als uitgangspunt genomen. Dit model onderscheidt zeven fasen. Voor dit onderzoek zijn die gegroepeerd rond drie hoofdelementen uit het beleidsproces: beleidsbepaling, beleidsvaststelling en beleidsevaluatie.

Op basis van deze groepering zijn de beleidsdocumenten waar het onderzoek zich op richt in het beleidsproces gepositioneerd (zie *toetsing van beleidsnota's*). Dit is van belang in verband met het feit dat de positie in het beleidsproces medebepalend is voor de te hanteren toetsingscriteria. Het gaat om de volgende groepering.

Beleidsbepaling: hieronder valt zowel het proces van de totstandkoming als dat van de vaststelling van het beleid. Het samenvattende begrip hiervoor is *beleidsbepaling*. Dit vindt vooral plaats in de fasen 1 t/m 3 uit de beleidscyclus (agendavorming, voorbereiding en vaststelling). Dit is bij uitstek de fase waarin de Raad de randvoorwaarden en de kaders stelt waarbinnen het College de beleidsuitvoering ter hand kan nemen.

Beleidsuitvoering is gekoppeld aan fase 4 uit de beleidscyclus. In de beleidsuitvoerende fase stelt de gemeenteraad vragen over de voortgang van het beleid. Voortgang is dan gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen, tussenresultaten en effecten, en aan de personele en materiële randvoorwaarden.

Beleidsevaluatie: Hierbinnen vallen de fasen 5 t/m 7 van het beleidsproces van Hoogerwerf c.s. (evaluatie, terugkoppeling en beëindiging) samen. In deze fasen staan de vragen centraal in hoeverre het gevoerde beleid heeft geleid tot de gewenste resultaten en effecten, of voortzetting van het beleid aan de orde is, of dat de gemeente het gevoerde beleid kan beëindigen.

2.2 Toetsing van beleidsnota's

Binnen de beleidsfasen zijn de beleidsnota's nader getypeerd. Dat is noodzakelijk, omdat verschillende typen beleidsnota's verschillende inhoudelijke kernelementen bevatten waaraan zij te toetsen zijn. Voor deze nadere typering is de indeling van prof.dr. R. Hoppe⁵ gebruikt. Deze onderscheidt 13 typen beleidsnota's. Daaraan zijn ten behoeve van dit onderzoek twee typen nota's toegevoegd. Het gaat om de *voortgangsrapportage* en de *ex post evaluatie*. Deze nota's zijn toegevoegd omdat zij van belang zijn in de beantwoording van de onderzoeksvraag van de Rekenkamercommissie, in hoeverre de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak vervult. Vooral vanwege de controlerende taak zijn beide typen nota's van belang. Het volledige overzicht van de typen nota's is in de bijlage opgenomen.

Na positionering van de nota's in het beleidsproces heeft toetsing op twee aspecten plaats gevonden:

- de inhoudelijke kernthema's van de verschillende beleidsnota's
- de toetsingscriteria.

Kernthema's zijn de structurelementen van de beleidsnota's. Nagegaan is, of die kernthema's in de nota's herkenbaar aanwezig zijn. De toetsingscriteria zijn gerelateerd aan de inhoud van de beleidsnota's. Nagegaan is of de onderwerpen op een dergelijke manier in de nota's zijn opgenomen, dat de gemeenteraad zijn kaderstellende respectievelijk controlerende rol kan spelen.

De toetsingscriteria zijn ontleend aan de onderzoeksvragen 2 t/m 5 die de Rekenkamercommissie in haar onderzoeksopzet formuleert. Het gaat om de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Ligt aan de nota een probleemanalyse ten grondslag?
- 2 Zijn de beleidsambities voldoende concreet geformuleerd?
- 3 Zijn de te behalen resultaten en effecten specifiek, meetbaar, acceptabel, resultaatgericht en tijdbegrensd geformuleerd?
- 4 Zijn de doelstellingen in een uitvoeringsprogramma opgenomen?

De toetsingscriteria zijn gegroepeerd naar de drie hoofdelementen van het beleidsproces: beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

Beleidsnota's die binnen hetzelfde hoofdelement van het beleidsproces vallen, zijn getoetst aan dezelfde set van toetsingscriteria.

De volgende sets van toetsingscriteria zijn gehanteerd:

⁵ Prof. dr. R. Hoppe, hoogleraar Beleid en Kennis, Universiteit Twente.

A Toetsingscriteria fase beleidsvorming

- aanleiding voor de beleidsnota
- probleemanalyse
- relatie naar doelstellingen van de gemeente
- overwogen opties en onderbouwing keuze vast te stellen beleid
- interactieve beleidsontwikkeling (betrokkenheid maatschappelijk middenveld)
- vereiste middelen
- financiering van het beleid
- ter uitvoering benodigde personele capaciteit
- verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering
- te bereiken resultaten
- te bereiken effecten
- resultaten zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, resultaatgericht en tijdgebonden (*smart*) geformuleerd
- uitvoeringsprogramma beschikbaar of aangekondigd
- rapportagemoment aan Raad vastgelegd
- rapportagewijze aan Raad vastgelegd.

B Toetsingscriteria nota's fase beleidsuitvoering

- bereikte resultaten ten opzichte van de planning
- besteding van middelen ten opzichte van de planning
- inzet van menskracht ten opzichte van de planning.

C Toetsingscriteria nota's fase beleidsevaluatie

- terugkoppeling naar de aanleiding voor het beleid
- terugkoppeling naar de beleidsdoelen
- behaalde resultaten ten opzichte van de gewenste resultaten
- bereikte effecten ten opzichte van de geplande effecten
- bestede middelen ten opzichte van de toegekende middelen
- inzet van menskracht ten opzichte van aangegeven menskracht
- indicatie over voortzetten/wijzigen/beëindigen van het beleid.

2.3 Toetsing van het proces

Het beleidsproces zelf is onderzocht door middel van interviews met stakeholders in het beleidsproces.

In de interviews staan de onderzoeksvragen 7 en 8 uit de onderzoeksopzet van de Rekenkamercommissie centraal.

De volgende onderzoeksvragen komen aan de orde:

- 1 Hoe is het proces verlopen om te komen tot de vaststelling van de beleidsnota('s) en wat was de rol van de gemeenteraad daarbij?
- 2 Hoe controleert en stuurt de Raad op de uitvoering en effecten van genoemd beleidsonderwerp?

Gesprekken zijn gevoerd met:

- twee vertegenwoordigers vanuit de Raad
- twee vertegenwoordigers vanuit het College
- enkele penvoerders van beleidsnota's die in het kader van het onderzoek geanalyseerd zijn
- de griffier
- de gemeentesecretaris

Resultaat gesprekken

Het resultaat van de beoordeling van het proces is:

- 1 achtergrondinformatie bij de totstandkoming van beleidsnota's
- 2 inzicht in de invulling van de rol van verschillende stakeholders in het beleidsproces
- 3 toelichting op vraagpunten uit de analyse van de beleidsnota's.

De resultaten van de analyse van de beleidsnota's en de gevoerde gesprekken vormden de basis voor het opstellen van de Nota van Bevindingen.

Beschrijving beleidsproces conform Hoogerwerf en Herwijer

Hoewel beleidsvorming zelden lineair tot stand komt, zijn de stappen in het beleidsproces toch weergegeven alsof ze chronologisch te doorlopen zijn. De genoemde beleidscyclus omvat de volgende fasen:

- 1 Agendavorming: dit is het proces waarlangs maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen onder de aandacht van beleidsbepalers komen.
- 2 Beleidsvoorbereiding: het voorbereiden van adviezen, op basis van informatie en analyse, rond het te voeren beleid. In deze fase is ook de urgentie van het ontwikkelen van bepaald beleid voor de gemeente aan de orde.
- 3 Beleidsbepaling: in deze fase stelt de gemeente haar beleid vast. Dit is met inbegrip van besluitvorming rond de doelstellingen van het beleid, de te behalen resultaten en effecten, de inzet van menskracht en middelen en de termijn, waarop resultaat en effect bereikt moeten zijn.
- 4 Beleidsuitvoering: in deze fase voert de gemeente het beleid, zoals vastgesteld door de gemeenteraad, uit.
- 5 Beleidsevaluatie: tijdens de beleidsuitvoering en na afloop ervan vindt evaluatie plaats van het gevoerde beleid, de behaalde resultaten en effecten. Naast evaluatie van de resultaten en effecten, vindt ook een evaluatie van de gepleegde inspanning ten opzichte van de gestelde kaders plaats.
- 6 Terugkoppeling: op basis van de beleidsevaluatie is bijsturing mogelijk. Tijdens de beleidsuitvoering zijn aanpassingen daarin mogelijk, na de beleidsuitvoering kan terugkoppeling leiden tot verlenging of vernieuwing van de beleidsinspanning. Aanpassing van de beleidsdoelstellingen en inspanningen vergt besluitvorming in de gemeenteraad.
- 7 Beleidsbeëindiging: het staken van het gevoerde beleid. Beleidsbeëindiging is mogelijk wanneer de gewenste resultaten en effecten bereikt zijn of wanneer de omstandigheden dermate wijzigen dat het beleid niet langer relevant is.

Typering beleidsnota's

In deze bijlage zijn de verschillende typen nota's opgenomen, gegroepeerd naar de drie hoofdelementen beleidsvorming/bepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Met deze indeling wordt inzichtelijk gemaakt welke type nota's tot welke fase van het beleidsproces behoren. Wij volgen daarbij de indeling en omschrijving van prof. dr. Hoppe. Indien wij menen hiervan te moeten afwijken, geven wij dit aan.

A Beleidsbepaling

Plan van aanpak

Kernthema's: Achtergronden en inhoud van de opdracht, betrokkenen, taak/bevoegdhedenverdeling en besluitvorming, verdeling van de werkzaamheden, product/resultaatomschrijving en product/resultaateisen, tijdpad.

Probleemstellende notitie

Kernthema's: Probleemstelling, ontwikkelingen in en rond het probleemveld, overwegingen (waarom die ontwikkelingen (on)gewenst zijn), oorzakenanalyse, aangrijpingspunten voor beleid.

Hoofdlijnennotitie

Kernthema's: Algemeen overheidsbelang en de plaats van het beleidsveld en centrale doelen daarin, politieke einddoelen inclusief deel- en tussenresultaten.

Ontwerpnootie

Kernthema's: Keuze en formulering (tussen)doelen, keuze en uitwerking beleidsinstrumenten, ontwerpen en overwegen beleidsalternatieven, relatie naar doelgroepen.

Synopsis

Kernthema's: Overzicht kernstandpunten in beleidsnota X, vertaling naar hoofdstukken.

Ex-ante evaluatie

Kernthema's: De af te wegen alternatieven, prioriteiten en criteria, beleidseffecten van de alternatieven, bepaling van voorkeur voor een alternatief, implicaties voor het ontwerp/te behalen resultaten.

Politieke aanvaardbaarheidsanalyse

Kernthema's: Verzameling argumenten voor beleid, aanleiding/oorzaken/achtergronden van het probleem, doelstelling van het beleid, invoeringstraject, algemene kritiekpunten op het beleid, specifieke kritiekpunten/compromiskansen per stakeholder, politieke scheidslijnen, conclusies politieke manoeuvreerruimte.

Implementatieplan

Kernthema's: Het uit te voeren beleidsalternatief, implicaties van de uitvoering voor de uitvoerende organisatie/doelgroepen, implementatiehindernissen – analyse en conclusies, randvoorwaarden materieel/personeel, politieke succes- en faalfactoren, stappenplan voor implementatie.

Het implementatieplan was door prof. dr. Hoppe ondergebracht bij de beleidsuitvoering. Wij menen dat het afwegen van mogelijkheden met

consequenties voor uitvoering onderdeel behoort te zijn van de beleidsvoorbereiding. Deze informatie is nodig om een overwogen besluit te kunnen nemen. De uitvoering van het gekozen beleidsalternatief is onderdeel van de beleidsuitvoering. Afhankelijk van het onderwerp kan het implementatieplan worden gezien als onderdeel van de fase van beleidsvorming of beleidsuitvoering.

B Beleidsuitvoering

Voortgangsrapportage (toegevoegd)

Kernthema's: huidige resultaten in relatie tot gewenst eindresultaat, geleverde inspanningen in relatie tot toegestane inspanningen, eventuele aanbevelingen voor bijstelling inspanningen, koppeling naar beleidsdoelen en –termijnen.

Eventueel is hier het implementatieplan toe te voegen (zie de eerdere opmerkingen daarover).

C Beleidsevaluatie

Samenhangend kader

Kernthema's: Geactualiseerde stipulering van keuze en formulering van beleidsdoelen, eventueel nadere (opdracht)aanwijzingen.

Ex-post evaluatie (toegevoegd)

Kernthema's: De effecten van uitgevoerd beleid in relatie tot de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen, de geleverde inspanningen in relatie tot de oorspronkelijk overeengekomen inspanningen.

Hulpnotities

Prof. dr. Hoppe onderscheidt een aantal beleidsnota's die als hulproutine inzetbaar zijn. Dergelijke beleidsnota's zijn niet specifiek gekoppeld aan één fase uit het beleidsproces, maar zijn in te zetten in alle fasen. Dergelijke nota's kunnen in het onderzoek van de Rekenkamercommissie voorkomen. Toetsing vindt dan plaats aan de hand van de criteria die gelden voor nota's binnen die fase in het beleidsproces.

Programmeringsnotitie verkenningen

Beschrijving van de beleidsproblematiek, overzicht missende informatie, opsomming benodigde verkenningen, programmering van de verkenningen.

Verzoek onderzoekofferte

Context en belang onderzoek, onderzoeksvraag, eisen/randvoorwaarden bij het onderzoek, procedures.

Programmering ex-post evaluatie

Reden evaluatie, specificatie evaluatievragen, eisen aan de evaluatieopzet, afspraken betrokkenheid opdrachtgever/opdrachtnemer.

Adviesopdracht

Aanleiding, achtergronden, probleemstelling, opdracht.

Bijlage 2 – In het onderzoek betrokken beleidsnota's

	Vastgesteld op	Raadsvoorstel
Algemeen		
Plan van aanpak Ontwikkelingsvisie 2030	28-10-2003	03.0103
Ontwikkelingsvisie voor 2030	29-06-2004	04.0097
MOP Grote Steden Beleid 2005-2009	26-10-2004	04.0141
Nota Stedenbanden "Leiden, stad in de wereld"	17-02-2004	04.0016
Infrastructuur		
Parkeerbeleidsplan	22-01-2002	01.0154
Rioleringsplan 2004-2008	20-01-2004	03.0181
Beleidsplan openbare verlichting	20-01-2004	03.0142
Notitie meerjarenonderhoud wegen "Wikken en wegen"	17-02-2004	04.0011
Meerjarenonderhoudsprogramma wegen 2006-2009	20-12-2005	05.0146
Vergunningverlening, toezicht en veiligheid		
Actieprogramma fysieke veiligheid	26-11-2002	02.0133
Veiligheidsprogramma 2005-2009	29-03-2005	05.0030
Handhavingsnota bouwen en wonen	04-12-2004	04.0145
Handhavingsnota bouwregelgeving en ruimtelijke ordening	23-05-2006	06.0013
Rapportage fysieke veiligheid en quick scan gebruiksvergunning	00-07-2006	06.0095
Nota Welstandstoets	01-06-2004	04.0069
Cultuur en Maatschappelijke Zorg		
Beleidsnota vrijwilligerswerk	28-10-2003	03.0119
Nota Lokaal Gezondheidsbeleid	28-10-2003	03.0715
Integraal Ouderenbeleid "Leiden voor alle leeftijden"	02-12-2003	03.0112
Beleidsnota Emancipatiebeleid 2004-2006	17-02-2004	04.0015
Leiden in Kleur	29-11-2005	05.0118
Kadernota Leids Sportbeleid 2006-2010 "Startschot"	28-02-2006	06.0021
Cultuurnota 2006-2008	28-02-2006	05.0130
Onderwijsachterstandenbeleid 2006-2009	15-06-2006	06.0061
Milieu		
Uitvoeringsprogramma ecologisch beleidsplan 2002-2005	24-06-2002	02.0614
Milieubeleidsplan 2003-2010	20-04-2004	04.0040
Regionaal Duurzaam Bouwen "plus" Pakket	20-04-2004	04.0046
Ecologisch beleidsplan (uitvoeringsprogramma 2006-2009) ⁶	25-04-2006	
Luchtkwaliteitsplan 2005-2010	23-05-2006	06.0042
Zorg		
Beleidsvisie Verslavingszorg	31-01-2006	05.0156
Beleidsuitgangspunten Wet Werk en Bijstand	17-02-2004	04.0019
Herziening gesubsidieerde arbeid	28-06-2005	05.0063

6 Deze nota is niet als raadsvoorstel aangeboden; zij is buiten de analyse gehouden.

Meerjarenplan Actief op de Arbeidsmarkt 2006-2008	28-02-2006	05.1552
Meerjarenplan Minimabeleid 2007-2010	23-11-2006	06.0127

Economie en Volkshuisvesting

Detailhandelsstructuurvisie, detailhandelsbeleid tot 2010	29-03-2005	04.0184
Woonvisie 2005-2015	11-10-2005	05.0094

Behalve deze beleidsnota's zijn in het onderzoek betrokken:

- Collegeprogramma 2002-2006: Ambities en Evenwicht
- Programmabegroting 2005
- Programmabegroting 2006

Bijlage 3 – Score documenten op de criteria

Onderstaande tabellen geven een weergave van de beoordeling van de beleidsnota's op basis van de toetsingscriteria.

Bijlage 3 - score beleidsnota's op toetsingscriteria

typering beleidsnota's - codering

code type beleidsnota

- 1 plan van aanpak
- 2 probleemstellende notitie
- 3 hoofdlijnennotitie
- 4 ontwerpnotitie
- 5 synopsis
- 6 ex-ante evaluatie
- 7 politieke haalbaarheidsanalyse
- 8 implementatieplan
- 9 voortgangsrapportage
- 10 samenhangend kader
- 11 ex-post evaluatie
- 12 programmeringnotitie verkenningen
- 13 verzoek onderzoekofferte
- 14 programmering ex-post evaluatie
- 15 Adviesopdracht

Bijlage 3 A - score beleidsbepalende nota's op toetsingscriteria

Rekenkamercommissie Leiden - Onderzoek beleidsnota's

beleidsnota	type nota	criterium																	% positief per nota
		aanleiding voor de beleidsnota	probleemanalyse	relatie naar doelstellingen van de gemeente	relatie naar aanpalende beleidsthema's	overwogen opties	onderbouwing vast te stellen beleid	interactieve beleidsontwikkeling	vereiste middelen	financiering van beleid	benodigde personele capaciteit	verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering	te bereiken resultaten	te bereiken effecten	resultaten zijn smart geformuleerd	uitvoeringsprogramma beschikbaar of aangekondigd	rapportagemoment aan raad vastgelegd	rapportagewijze aan raad vastgelegd	
Actieprogramma fysieke veiligheid	4/8	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	53%
Beleidsnota vrijwilligerswerk	4	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	41%
Beleidsplan openbare verlichting	8	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	47%
Beleidsuitgangspunten WWB	2	1	1	nvt	0	0	0	1	0	0	nvt	0	1	1	0	1	1	0	47%
Beleidsvisie verslavingszorg & maatschappelijke opvang	3	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	53%
Cultuurnota	2/4	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	59%
Detailhandelsstructuurvisie	2	1	1	1	0	0	1	1	0	0	nvt	0	1	1	0	nvt	0	0	47%
Emancipatiebeleid 2004 – 2006	4	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	47%
Gemeentelijk rioleringsplan 2004 – 2008	4	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	59%
Handhavingsnota bouwregelgeving en ro	4	1	1	nvt	1	0	1	0	nvt	nvt	nvt	1	0	0	0	1	1	1	62%
Handhavingsnota bouwen en wonen	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	nvt	1	0	1	38%
Herziening gesubsidieerde arbeid	4	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24%
Integraal ouderenbeleid	2/4	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	76%
Leiden in kleur	4	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	76%
Lokaal Gezondheidsbeleid	2	1	1	nvt	1	1	0	0	1	0	nvt	1	1	1	0	nvt	0	0	57%
Luchtkwaliteitsplan																			
Leiden 2005 – 2010	2	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	47%
Meerjaren onderhoud wegen	8	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	53%

Bijlage 3 A - score beleidsbepalende nota's op toetsingscriteria

Rekenkamercommissie Leiden - Onderzoek beleidsnota's

beleidsnota	type nota	aanleiding voor de beleidsnota	criterium																	% positief per nota
			probleemanalyse	relatie naar doelstellingen van de gemeente	relatie naar aanpalende beleidsthema's	overwogen opties	onderbouwing	vast te stellen beleid	interactieve beleidsontwikkeling	vereiste middelen	financiering van beleid	benodigde personele capaciteit	verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering	te bereiken resultaten	te bereiken effecten	resultaten zijn smart	geformuleerd	uitvoeringsprogramma beschikbaar of aangekondigd	rapportagemoment aan raad vastgelegd	
Meerjarenonderhouds-programma wegen 2006 – 2009	8	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	nvt	1	1	75%	
Meerjarenplan "actief op de arbeidsmarkt"	2/4/11	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35%	
Meerjarenplan minimabeleid 2007 – 2010	4	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	41%	
Milieubeleidsplan 2003 – 2010	4	0	1	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	71%	
MOP Grote Steden Beleid 2005 – 2009	4	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	82%	
onderwijsachterstandenbeleid 2006 – 2009	4	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	71%	
Parkeerbeleidsplan	4	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	41%	
Plan van aanpak "Ontwikkelingsvisie 2030"	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	nvt	1	0	75%	
Profiel Leiden 2030 / Ontwikkelingsvisie 2030	3	1	1	nvt	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	nvt	1	0	0	60%	
Regionaal Duurzaam Bouwen 'plus'pakket	4	1	0	nvt	0	0	0	0	1	0	0	nvt	1	1	1	1	nvt	nvt	46%	
Sportnota Startschot	3	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	82%	
Uitvoeringsprogramma																				
Ecologisch Beleidsplan 2002 – 2005	8/11	1	1	1	1	nvt	nvt	0	1	1	1	1	1	0	1	0	nvt	0	0	64%

Bijlage 3 A - score beleidsbepalende nota's op toetsingscriteria

Rekenkamercommissie Leiden - Onderzoek beleidsnota's

beleidsnota	type nota	criterium																	% positief per nota
		aanleiding voor de beleidsnota	probleemanalyse	relatie naar doelstellingen van de gemeente	relatie naar aanpalende beleidsthema's	overwogen opties	onderbouwing vast te stellen beleid	interactieve beleidsontwikkeling	vereiste middelen	financiering van beleid	benodigde personele capaciteit	verantwoordelijkheid voor beleidsuitvoering	te bereiken resultaten	te bereiken effecten	resultaten zijn smart geformuleerd	uitvoeringsprogramma beschikbaar of aangekondigd	rapportagemoment aan raad vastgelegd	rapportagewijze aan raad vastgelegd	
Veiligheidsprogramma 2005 – 2009	2/4	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	59%
Welstandstoets	4	1	0	0	1	0	0	0	nvt	nvt	nvt	0	1	1	nvt	nvt	0	0	33%
Woonvisie 2005 – 2015	2/4	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	65%
totaal % positief op criterium		97%	78%	52%	66%	19%	58%	59%	66%	53%	29%	52%	66%	81%	34%	54%	35%	29%	

Bijlage 3 B - score beleidsevaluerende nota's op toetsingscriteria

Rekenkamercommissie Leiden - Onderzoek beleidsnota's

beleidsnota	criterium								%positief per nota
	type nota	terugkoppeling naar aanleiding voor beleid	terugkoppeling naar beleidsdoelen	behaalde resultaten ten opzichte van gewenste resultaten	bereikte effecten ten opzichte van geplande effecten	bestede middelen ten opzichte van de toegekende middelen	inzet van menskracht ten opzichte van aangegeven menskracht	indicatie over voortzetten wijzigen/beëindigen van beleid	
Stedenbanden "Leiden, stad in de wereld"	10	1	1	1	0	0	0	1	57%
Uitvoeringsprogramma Ecologische Beleidsplan 2002 – 2005	8/11	0	1	0	0	0	0	1	29%
Meerjarenplan "actief op de arbeidsmarkt"	2/4/11	0	0	0	0	0	0	0	0%
Jaarrapportage Fysieke veiligheid / quick scan gebruiksvergunning	11	1	1	0	0	1	0	1	57%
totaal % positief op criterium		50%	75%	25%	0%	25%	0%	75%	

Bijlage 4 – Gesproken personen

Dhr. W. van den Eshof	algemeen beleidsadviseur Sociaal en Economisch Beleid
Dhr. A.C. Geertsema	portefuillehouder Economische zaken, Grondzaken, Toerisme & Veiligheid (2002-2006)
Mw. M.J. van Gruting-Wijnhold	voorzitter raadscommissie Sociale Infrastructuur (2002-2006), voorzitter raadscommissie Bestuur en Leefbaarheid (2006 – nu), VVD
Dhr. drs. J.J. de Haan	raadslid (2002-2006), v.a. 2006 fractievoorzitter CDA, portefeuillehouder Cultuur, Werk en Inkomen
Mw. M. Jochemsz	Programmamanager Minder & Beter / Beleidsmedewerker Sociaal en Economisch Beleid
Dhr. drs. P.H. van Meenen	Voorzitter raadscommissie Werk en Financiën (2006 – nu), fractievoorzitter D'66
Mw. E.H.Th. van der Vlist	griffier
Mw. M. Weevers	algemeen beleidsadviseur ontwikkeling Sociaal en Economisch beleid
Dhr. mr.drs. P.I.M. van den Wijngaart	gemeentesecretaris