

Raadsprogramma: must of mist?

1. Aanleiding

De griffier van Leusden bracht in de juni-bijeenkomst van de griffierskring Utrecht-Oost het onderwerp 'raadsprogramma' aan de orde. Hij was zich, zoals menig griffier, aan het oriënteren op de nieuwe raadsperiode, zich afvragend of een raadsprogramma wel of niet gewenst was. Daarom was hij benieuwd naar ervaringen daarmee van andere gemeenten. Via een vragenlijst zijn de ervaringen met raads- en collegeprogramma's door mij geïnventariseerd. Daarbij is gevraagd naar de volgende zaken:

- Heeft uw gemeente een raadsprogramma?
- Hoe is het raadsprogramma tot stand gekomen?
- Door wie is het raadsprogramma vastgesteld?
- Wat is de inhoud van het raadsprogramma?
- Wat zijn voor- en nadelen van een raadsprogramma?
- Heeft uw gemeente een collegeprogramma?
- Wat zijn voor- en nadelen van een collegeprogramma?
- Wat is de onderlinge verhouding tussen raads- en collegeprogramma?
- Heeft u nog overige opmerkingen over het onderwerp?

Deze notitie bevat de resultaten van de inventarisatie (paragraaf 2). De uit het onderzoek te trekken conclusies gevolgd door mijn bevindingen zijn te vinden in paragraaf 3.

In totaal hebben 71 griffiers de vragenlijst ingevuld geretourneerd (in de bijlage worden de gemeenten genoemd). Uit het aantal reacties blijkt dat het onderwerp op dit moment erg leeft onder griffiers en van belang wordt geacht. Op basis van de uitslag kunnen richtinggevende conclusies worden getrokken en doe ik een aantal aanbevelingen. Bij de uitwerking van de ingevulde vragenlijsten heb ik een uitsplitsing naar gemeenten op inwoneraantal gemaakt. Omdat dit geen vermeldenswaardige informatie oplevert, is dit niet terug te vinden in de resultaten.

2. Resultaten inventarisatie

2.1 Gemeenten met raadsprogramma en/of collegeprogramma

Totaal aantal gemeenten	Gemeenten met alleen een raadsprogramma	Gemeenten met alleen een collegeprogramma	Gemeenten met zowel een raads- als een collegeprogramma	Gemeenten zonder raads- en/of collegeprogramma
71	13	29	26	3

Toelichting:

- 18% van de 71 gemeenten werkt met alleen een raadsprogramma
- 41% van de 71 gemeenten heeft alleen een collegeprogramma
- 37% van de 71 gemeenten heeft zowel een raads- als een collegeprogramma
- 4% van de 71 gemeenten hebben een raads- noch een collegeprogramma
- 39 gemeenten (55%) beschikken over een raadsprogramma (gemeenten met alleen een raadsprogramma + gemeenten met zowel een raads- als een collegeprogramma)
- 55 gemeenten (77%) hebben een collegeprogramma (gemeenten met alleen een collegeprogramma + gemeenten met zowel een raads- als een collegeprogramma)

Commentaar:

Hoewel daarnaar door mij geen onderzoek is gedaan, veronderstel ik dat de meeste gemeenten in Nederland voor de komst van de dualisering beschikten over een collegeprogramma, ook wel coalitieakkoord genoemd, een programma ten behoeve van het college met afspraken voor de komende raadsperiode. Door de komst van de dualisering in 2002 en daardoor de meer eigenstandige positie van de raad, deed het fenomeen raadsprogramma haar intrede. Niet alleen het college zou een pro-

gramma moeten hebben maar ook de raad om de eigenstandige positie van de raad te benadrukken. Hoewel nog veel gemeenten beschikken over een collegeprogramma veronderstel ik dat het aantal is afgenomen en heel wat gemeenten met het nieuwe instrument van raadsprogramma aan de slag zijn gegaan. Er zijn zelfs gemeenten die geen collegeprogramma meer hebben en meer dan een derde van de gemeenten hebben zowel een raads- als een collegeprogramma. Uit gemaakte opmerkingen door de griffiers die in hun gemeente beide programma's kennen, valt af te leiden dat de status van en de onderlinge relatie beide documenten vaak onduidelijk is (welk programma is leidend?), hetgeen tot bestuurlijke onrust leidt.

Ik hecht er aan op deze plaats op te merken dat de begrippen 'raadsprogramma' en 'collegeprogramma' in de praktijk niet eenduidig worden gehanteerd. Er zijn geen algemeen aanvaarde definities. Wat in de ene gemeente een raadsprogramma heet, wordt in de andere gemeente een collegeprogramma genoemd, omdat het is vastgesteld door de coalitiepartijen in de raad. In deze inventarisatie is als enige onderscheidend criterium gehanteerd door welk orgaan het programma is vastgesteld. In paragraaf 3 geef ik hierover mijn persoonlijke standpunt weer.

2.2 Totstandkoming raadsprogramma

Gemeenten met een raadsprogramma	Voor coalitievorming	Na coalitievorming
39	20	19

Gemeenten met alleen een raadsprogramma	Voor coalitievorming	Na coalitievorming
13	6	7

Gemeenten met zowel een raads als een collegeprogramma	Voor coalitievorming	Na coalitievorming
26	14	12

Toelichting:

- In 20 gemeenten is het raadsprogramma tot stand gekomen voordat de coalitie werd gevormd (51%)
- Na coalitievorming is het raadsprogramma tot stand gekomen in 19 gemeenten (49%)
- Er is nauwelijks onderscheid in het moment van totstandkoming van het raadsprogramma als er alleen een raadsprogramma in de gemeente is of juist zowel een raads- als een collegeprogramma

Commentaar:

Het valt op dat in ongeveer evenveel gemeenten het raadsprogramma voor als na coalitievorming tot stand is gekomen. Hierbij maakt het nauwelijks uit of er alleen raadsprogramma in de gemeente of zowel een raads- als een collegeprogramma. Uit opmerkingen van griffiers blijkt dat in sommige gemeenten het raadsprogramma lopende de raadsperiode is ontstaan, soms als wens, soms als vinger-oefening (zes gemeenten). Deze gemeenten zijn meegenomen in de cluster 'na coalitievorming'. Met deze correctie kan worden gesteld dat de meeste raadsprogramma's voor coalitievorming tot stand zijn gekomen.

2.3 Vaststelling raadsprogramma

Gemeenten met een raadsprogramma	Voltallige raad (of bijna voltallig)	Raad (coalitiepartijen + evt. coalitiesteunende partijen)	Anders
39	21	15	3: - Wisselende meerderheden per hoofdstuk - Niet vastgesteld (2x)

Gemeenten met alleen een raadsprogramma	Voltallige raad (of bijna voltallig)	Raad (coalitiepartijen + evt. coalitiesteunende partijen)	Anders
13	7	4	2: - Niet vastgesteld (2x)

Gemeenten met zowel een raads- als een collegeprogramma	Voltallige raad (of bijna voltallig)	Raad (coalitiepartijen + evt. coalitiesteunende partijen)	Anders
26	14	11	1: - Wisselende meerderheden per hoofdstuk

Toelichting:

- Het raadsprogramma is in 21 gemeenten vastgesteld door de (bijna) voltallige raad (54%).
- In 15 gemeenten is het raadsprogramma vastgesteld door een meerderheid van de raad bestaande uit de coalitiepartijen en eventueel een coalitiesteunende partij (38%).

Commentaar:

Is een raadsprogramma van de hele raad of van de meerderheid (meestal de coalitiepartijen) van de raad? Het valt op dat de gemeenten waar de voltallige raad het raadsprogramma heeft vastgesteld niet in een grote meerderheid zijn. Er zijn heel wat gemeenten waar het raadsprogramma door de meerderheid is vastgesteld, waardoor het programma wellicht in woord een raadsprogramma is, maar feitelijk een coalitieprogramma.

2.4 Verhouding tussen voor/na coalitievorming en vaststelling door voltallige raad/coalitiepartijen

Kruistabel

	Voor coalitievorming	Na coalitievorming	Totaal
Voltallige raad	12	9	21
Raad (coalitiepartijen)	5	10	15
Anders	3		3
Totaal	20	19	39

Toelichting:

- Als het raadsprogramma voor coalitievorming tot stand is gekomen, wordt het vaker vastgesteld door de voltallige raad
- Als het raadsprogramma na coalitievorming tot stand is gekomen, wordt het vaker vastgesteld door de meerderheid van de raad, zijnde de coalitiepartijen en eventueel een coalitieondersteunende partij

Commentaar:

Als de coalitie nog niet gevormd is, alles nog open ligt en alle partijen nog aan tafel zitten ligt het voor de hand dat een tot stand gekomen programma wordt vastgesteld als raadsprogramma van de gehele raad. Als partijen elkaar gevonden hebben, een coalitie tot stand is gekomen, er overeenstemming is bereikt, ligt het meer voor de hand dat een programma wordt vastgesteld door de meerderheid van de raad in de vorm van de coalitiepartijen en eventueel een coalitieondersteunende partij. De in paragraaf 2.2 gemaakte opmerking dat in sommige gemeenten het raadsprogramma lopende de raadsperiode is ontstaan, soms als wens, soms als vingeroefening, heeft ook voor deze tabel gevolgen (deze gemeenten zijn meegenomen in de cluster 'na coalitievorming'). In vijf van de zes gemeenten waarin dit aan de orde is, is het raadsprogramma uiteindelijk vastgesteld door de voltallige raad.

2.5 Inhoud raadsprogramma

Gemeenten met een raadsprogramma	Hoofdpijnen	Thema's + doelen	Thema's + doelen + (deels) SMART
39	14	17	8

Gemeenten met alleen een raadsprogramma	Hoofdpijnen	Thema's + doelen	Thema's + doelen + (deels) SMART
13	6	4	3

Gemeenten met zowel een raads- als een collegeprogramma	Hoofdpijnen	Thema's + doelen	Thema's + doelen + (deels) SMART
26	8	13	5

Toelichting:

- In 14 gemeenten van alle gemeenten met een raadsprogramma bestaat het raadsprogramma uit hoofdlijnen (36%).
- Een stap verder gaan 17 gemeenten door thema's en doelen in het raadsprogramma te formuleren (44%).
- De overige 8 gemeenten hebben de thema's en doelen in het raadsprogramma ook (deels) SMART vertaald (20%).
- In gemeenten met alleen een raadsprogramma (en geen collegeprogramma) is dat programma veelal op hoofdlijnen (46%)
- In gemeenten met zowel een raads- als een collegeprogramma bestaat de helft (50%) van de raadsprogramma's uit thema's en doelen

Commentaar:

Uit de eerste tabel is af te leiden dat de meeste raden het raadsprogramma algemeen en dus weinig concreet hebben gehouden. Uit gemaakte opmerkingen leid ik af dat dit te maken kan hebben met het spanningsveld tussen de behoefte aan een concreet en meetbaar stuurinstrument enerzijds en de moeilijkheid c.q. ongewenstheid om de volledige raad vooraf op een lijn te krijgen anderzijds. Daar waar het raadsprogramma puur op hoofdlijnen is gehouden, is de meerwaarde gering, maar houdt wel alle mogelijkheid voor politiek debat open. In gemeenten waar juist is geprobeerd om het raadsprogramma concreet en meetbaar te maken maakt dit soms het politieke debat onmogelijk. In de tweede en derde tabel valt op dat gemeenten waar alleen een raadsprogramma aanwezig is (en dus geen collegeprogramma) als enige sturingsinstrument dit niet vaker concreet en meetbaar is, integendeel.

2.6 Verhouding tussen vaststelling door gehele raad/coalitiepartijen en inhoud raadsprogramma

Kruistabel

	Hoofdlijnen	Thema's + doelen	Thema's + doelen + (deels) SMART	Totaal
Voltallige raad	6	12	3	21
Raad (coalitiepartijen)	7	4	4	15
Anders	1	1	1	3
Totaal	14	17	8	39

Toelichting:

- Er is geen verband tussen de vaststeller en de inhoud van het raadsprogramma.

Commentaar:

Het is opmerkelijk dat er geen verband is tussen vaststeller en inhoud van het raadsprogramma. Niet gezegd kan worden dat de voltallige raad vaker een raadsprogramma op hoofdlijnen vaststelt in plaats van een concreet en meetbaar raadsprogramma. Evenzo kan niet worden gesteld dat de meerderheid van de raad (de coalitiepartijen en eventueel coalitieondersteunende partijen) vaker een concreet en meetbaar raadsprogramma vaststelt. Wellicht valt dit te verklaren doordat raden zijn gaan experimenteren met het instrument van het raadsprogramma.

2.7 Voor- en nadelen van een raadsprogramma

De griffiers hebben de volgende voor- en nadelen genoemd:

Raadsprogramma op hoofdlijnen:

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none">• Heeft coalitievorming mogelijk gemaakt• Breed commitment met de raadsagenda (doordat alle fracties bij de voorbereiding zijn betrokken)• Toetsmiddel of de raad nog wel de juiste en indertijd ingezette koers vaart• Duidelijkheid over prioriteiten voor raadsperiode• Basisdocument waarnaar verwezen kan worden en op basis waarvan de ambtelijke organisatie	<ul style="list-style-type: none">• Niet SMART, te globaal, dus evaluatie lastig (is meerdere keren aangegeven)• Vrijwel geen steun bij controle• Draagt nauwelijks bij aan dagelijkse praktijk van besturen• Weinig visie• Geen breed draagvlak in de raad• Wordt niet ervaren als collectief document van de

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> aan het werk kan gaan Ruimte voor nieuwe wensen Leidraad voor kadernota en programmabegroting Benoemen hoofdthema's geeft richting/koers en is voldoende flexibel om in te spelen op actuele ontwikkelingen Goede mogelijkheid voor eigen profilering raad als raad tot gezamenlijk product kan komen; dit gaat makkelijker als er minder inhoudelijke verschillen zijn of het raadsprogramma meer procedureel dan inhoudelijk is 	<ul style="list-style-type: none"> raad; coalitie en oppositie gebruiken raadsprogramma als het uitkomt (positief of negatief) Wordt niet gebruikt als controle-instrument

Raadsprogramma met thema's en doelen:

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> Duidelijkheid over welke kant de raad uitgaat / denkt uit te gaan Gezamenlijk kader voor raad en college, uitgangspunt voor collegeprogramma en begroting Bevestiging van cultuur van unanimiteit bij belangrijke onderwerpen Duidelijk houvast voor het college en ambtelijke organisatie Duidelijke basis voor politieke agenda tijdens raadsperiode omdat belangrijkste thema's / hoofdlijnen vastliggen Wensen en doelstellingen zijn gerangschikt en eventueel in de tijd te plaatsen Leerzaam proces Concrete raadsopdrachten Vergroten betrokkenheid raadsleden Bepalen richting van beleid; sturingsinstrument Heldere uitgangspunten vertalen in een SMART collegeprogramma Duidelijke sturing voor college 	<ul style="list-style-type: none"> Door de unanimiteit op veel onderdelen weinig zeggend – erg algemene bewoordingen – eenheidsworst Teveel gericht op incidenten en te weinig op stellen kaders en bereiken doelstellingen Doordat discussie over thema's en doelstellingen in beslotenheid plaatsvonden (met sluiten van compromissen) en bespreking van het resultaat in de openbaarheid is op dat laatste moment weinig mogelijkheid voor profilering afzonderlijke fracties Onbruikbaar als ambities niet of nauwelijks zijn geformuleerd Voor meerdere uitleg vatbaar Geen prioriteiten Te veel gestreefd naar ondertekening door alle partijen en dus onherkenbare fracties – te veel keurslijf Financiële vertaling voor verschillende programmaonderdelen ontbreekt Te weinig actueel; aanpassing vindt niet plaats Oppositie voelt zich er niet aan gehouden

Raadsprogramma met thema's en doelen en (deels) SMART vertaald:

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> Nuttig voor langetermijnagenda Begroting/e verantwoordingsstukken kunnen worden gegroepeerd met als gevolg soepele totstandkoming programmabegroting Per onderwerp ontstaan soms verrassende "raadscoalities" Mogelijkheid om vinger aan de pols te houden of het college de aangegeven doelstellingen realiseert Helderheid over SMART vertaalde thema's Kaders aan het begin van de raadsperiode Vastlegging politieke prioriteiten Eenvoudiger maken controlefunctie raad SMART geformuleerde doelen hebben lange houdbaarheidswaarde Duidelijkheid over doelen, te realiseren effecten en prioriteiten Helderheid over totale lastendruk 	<ul style="list-style-type: none"> Te weinig binding voor college Raad kan niet meer vrijelijk debatteren Vaststelling door voltallige raad wekt de indruk dat er geen onderscheid door verschillende raadsfracties Weinig eer te behalen voor oppositie Gaat ten koste van flexibiliteit besluitvorming: politieke werkelijkheid wordt ervaren als onderling verraad of als nederlaag dagelijks bestuur Timmert politieke agenda onnodig dicht 'De raad' bestaat niet Valkuil is gedetailleerdheid of onmogelijkheid om goede en meetbare normen en prestaties mee te geven Sturende werking minder als onderscheid coalitie-oppositie niet duidelijk is, zodat lijkt of raad over onderwerpen hetzelfde denkt

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> • Primaat wordt versterkt als raadsprogramma bestaat uit speerpunten van de raad inclusief tijd en middelen 	

Commentaar:

Het meest opvallende uit hiervoor genoemde voor- en nadelen bij de drie inhoudsvormen van een raadsprogramma is kort gezegd dat de nadelen van een hoofdlijnenprogramma worden gezien als voordelen van het SMART-programma en dat de voordelen van een hoofdlijnenprogramma beschouwd worden als nadelen van het SMART-programma. Het raadsprogramma met thema's en doelen balanceert daar een beetje tussen afhankelijk van de lokale situatie.

2.8 Voor- en nadelen van een collegeprogramma

De griffiers hebben de volgende voor- en nadelen genoemd:

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> • Smart en daardoor meer bruikbaar • Duidelijkheid over bestuurlijke speerpunten en uitgangspunten voor college, raad, burger, ambtelijke organisatie • Binding wethouders aan grote beleidslijnen • Uitwerking c.q. nadere concretisering raadsprogramma (meerdere keren) • Kader voor afleggen verantwoording • Raad en college zorgen samen voor uitvoering • Geeft inzicht aan de raad in de smalle marges (lopende zaken, noodzakelijk beleid) • Meer betrokkenheid raad • Makkelijker te vertalen in P&C-cyclus • Makkelijker langer termijnagendering raad • Helderheid over verantwoordelijkheden tussen raad en college • Houvast voor college en ambtelijke organisatie • Toetsingskader voor raad hoe het staat met beleidsuitvoering • Concretisering thema's in prioriteiten/planning en financiën • Afspraken tussen coalitiepartijen zijn helder • Inzicht in bestuurlijke vertaling wensen raad in raadsprogramma en planning realisatie • Toetsingskader voor beoordelen van voorstellen • Collegeprogramma bindt niet raad en dat geeft politieke ruimte • Maakt afspraken op basis waarvan coalitie tot stand is gekomen operationeel • Geeft binding aan college en de coalitiepartijen meer verantwoordelijkheid op moeilijke punten • Raadsprogramma is op hoofdlijnen; collegeprogramma is op uitvoerend niveau • Planningsinstrument voor raadsperiode; onderwerpen staan niet meer eindeloos ter discussie • Prioriteiten zijn aangegeven • Gedetailleerder met duidelijke doelstellingen en afdoeningstermijnen • Uitgewerkt en doorgerekend raadsprogramma (meerdere keren) • Vastleggen gemaakte afspraken coalitieonderhandelingen • Richtinggevend voor ambtelijke organisatie (ter- 	<ul style="list-style-type: none"> • Erg monistisch: de raad volgt het college • Bevoegdheden raad/college lopen door elkaar in zowel college- als raadsprogramma • Raad heeft te weinig gereedschap om te controleren • 1 bepalend document is sterker dan 2 documenten • Onduidelijk naar derden wat leidend is • Raadsprogramma is slap aftreksel van collegeprogramma of is slechts in zulke algemene termen opgesteld dat niemand er iets mee kan • Bij zowel raads- als collegeprogramma problemen met flexibiliteit: wijzigingen in het raadsprogramma vergen raadsbesluit; doorwerking in het collegeprogramma vragen een collegebesluit; duurt lang met ambtelijke molens die langzaam malen; positie van raadsminderheden op voorhand ingeperkt • Bij alleen collegeprogramma: eigen gezicht raad is niet bekend • Bij twee programma's: vraag is waar het primaat ligt; in de praktijk is dat het collegeprogramma • Te weinig flexibiliteit om aan te passen aan praktijk • College kan raad overschaduwen • Problemen als niet goed is afgesproken wat functies beide programma's is • Te weinig aandacht/capaciteit voor nieuwe items • Kan verstarrend werken op termijn – actualiteit volgen • Overlap tussen raads- en collegeprogramma • De vraag is welk document het meest leidend is

Voordelen	Nadelen
mijnagenda) <ul style="list-style-type: none"> • Inhoudelijke en procedurele samenwerkingsafspraken coalitiepartijen • Raadsprogramma op hoofdlijnen; collegeprogramma meer uitvoerend van karakter (meerdere keren) • Collegeprogramma is uitwerking van raadsprogramma (overzicht van onderwerpen); werkt alleen als het raadsprogramma niet te veel is dichtgetimmerd 	

Commentaar:

Een collegeprogramma, in sommige gemeenten ook wel coalitieakkoord genoemd, heeft veel voordelen. Ik constateer dat de komst in veel gemeenten van een raadsprogramma naast een collegeprogramma tot afstemmingsperikelen heeft geleid. De vraag waar het primaat ligt bij twee programma's kan leiden tot het gevoel van twee kapiteins op een schip en onduidelijkheid over de rolverdeling tussen raad en college.

2.9 Overige opmerkingen

De griffiers hebben tot slot nog de volgende opmerkingen gemaakt:

- Bij de vorm van het raadsprogramma zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij de vorm van later op te stellen programmabegroting
- Voorstander van raadsprogramma van alle fracties met inhoud (niet algemeen) o.a. door inbreng ambtenaren
- Zorgen voor voldoende draagvlak en initiatief raad voordat je als griffier aanzet geeft tot raadsprogramma
- Als er geen raadsprogramma is/komt dan collegeprogramma zorgvuldig en uitgebreid door raad behandelen (mogelijkheid tot amenderen) zodat het kan uitgroeien tot raadsprogramma dat meetbaar en controleerbaar is
- Geen voorstander van raadsprogramma. Programma dat door hele raad wordt onderschreven bevat compromissen en is vaag. Alternatief is aparte vermelding van afwijkende standpunten.
- Zinvol is opstellen politieke agenda met daarin onderwerpen/thema's die in een raadsperiode behandeld moeten worden (gaat niet over inhoud maar zegt iets over politiek/bestuurlijke prioriteiten)
- Geen raadsprogramma meer: verschillen tussen politieke partijen moeten duidelijk zijn
- Raadsprogramma is handig als sprake is van een minderheidscollege
- 'De raad' bestaat bij gratie verscheidenheid (raadsprogramma miskent verscheidenheid in politieke opvattingen, suggereert dat de raad in gezamenlijkheid koers uitzet)
- Programmabegroting is opdracht aan college – maakt niet een raadsprogramma maar verwerk in de programmabegroting
- Je bent altijd afhankelijk van budgettaire situatie
- Geen voorstander raadsprogramma: 'de raad' bestaat niet, hoeft geen eigen programma te hebben, wel een werkwijze over o.m. hoe je politieke issues op de agenda krijgt
- Geen raads- én collegeprogramma: loopt elkaar in de weg qua planning, wie doet wat, financiering, enz.
- Niet overtuigd van nut/toegevoegde waarde raadsprogramma. Collegeprogramma zal er altijd moeten zijn (vastleggen resultaten coalitiebespreking). Apart raadsprogramma heeft alleen toegevoegde waarde als dit inhoudelijk afwijk van collegeprogramma, maar is niet bevorderlijk voor duidelijkheid bestuur
- Geen voorstander raadsprogramma: slappe compromissen
- Geen voordelen raadsprogramma: verwarrend wat leidend is (raads- of collegeprogramma)
- Raadsagenda voor de komende raadsperiode, waarin wordt aangegeven (procedureel) op welke onderwerpen de raad accenten wil leggen
- Raadsprogramma met inventarisatie thema's/onderwerpen die in raadsperiode aan de orde moeten komen en eventueel hoe dat moet gebeuren
- Term raadsprogramma is verwarrend en fout. Het is een collegeprogramma of coalitieprogramma. Een raadsprogramma klinkt naar een document waar raadsbrede consensus over is: dat moet je niet willen. Een goede gemeenteraad is gebaat bij debat, bij verschillende meningen, dat houdt mensen scherp

- Door een raadsprogramma kan de raad achteraf rechtstreeks verantwoording afleggen aan de burgers
- Raadsprogramma is een sturingsinstrument
- Politieke profilering is zonder raadsprogramma ook mogelijk
- Tijd nemen om raadsprogramma regelmatig te actualiseren
- Vraag is of het wenselijk is dat er twee programma's zijn; voelt meer voor een lange termijnagenda voor de raad
- Raadsprogramma moet levende document zijn dat actief door de raad gevolgd wordt. Evaluatie van voortgang raadsprogramma aan de hand van besluitvorming = tricky klus voor griffier als je iets verder wil gaan dan inventariseren en iets van conclusies formuleert. Neigt te kiezen voor traditioneel coalitieprogramma als politieke basis coalitiecollege
- Streeft naar raadsprogramma waarin tot uitdrukking komt de thema's die volgens meerderheid van de raad aangepakt moeten worden + redenen voor aan de orde stellen + richting geven waarop beleid antwoord moet geven; wil programma anders noemen, omdat raadsprogramma indruk wekt dat het iets van de hele raad = akkoord van meerderheid raad; misschien wel een coalitieakkoord

Commentaar:

Uit de slotopmerkingen valt mij op dat griffiers kritisch zijn over raads- en collegeprogramma. Niet zonder meer en in ongewijzigde vorm zullen zij hun raden adviseren over een nieuw raadsprogramma voor de komende raadsperiode.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Uit de inventarisatie kunnen een aantal conclusies worden getrokken ten aanzien van de onderzochte gemeenten:

- Meer dan 50% van de gemeenten heeft een raadsprogramma
- Meer dan 75% van de gemeenten heeft een collegeprogramma
- Meer dan 35% van de gemeenten heeft zowel een raads- als een collegeprogramma
- In 50% van de gemeenten is het raadsprogramma voor en de andere 50% na coalitievorming tot stand gekomen
- In iets meer dan 50% van de gemeenten is het raadsprogramma vastgesteld door de voltallige raad
- Als het raadsprogramma voor coalitievorming tot stand is gekomen, wordt het vaker vastgesteld door de voltallige raad
- In 20% van de gemeenten is het raadsprogramma SMART gemaakt
- In die gemeenten waar zowel een raads- als een collegeprogramma is, is vaak onduidelijkheid over de onderlinge verhouding tussen beide programma's

De inventarisatie levert geen opmerkelijke conclusies op, geen uitgesproken voor- en/of tegenstanders van raads- en collegeprogramma's. De huidige periode is naar alle waarschijnlijkheid gebruikt om te experimenteren met het nieuwe instrument 'raadsprogramma', al dan niet in combinatie met een collegeprogramma. Daardoor is er grote verscheidenheid zichtbaar in al dan niet aanwezig van een raads- en/of collegeprogramma, tijdstip van totstandkoming, vaststeller en inhoud. Nu, aan het einde van deze eerste duale raadsperiode, in de opmaat naar de volgende raadsperiode, is de tijd gekomen om de balans op te maken en een standpunt te bepalen ten aanzien van het al dan niet gewenste gebruik van een raads- en/of collegeprogramma.

3.2 Aanbevelingen

Raadsprogramma en collegeprogramma?

Het beschikken over zowel een raads- als een collegeprogramma leidt vaak tot onduidelijkheid. Er zijn dan twee stuurdocumenten, twee kapiteins op een schip, waarbij de vraag rijst welk document het leidende is. Als de onderlinge verhouding tussen raads- en collegeprogramma niet duidelijk is, is een logisch gevolg dat ook de onderlinge verhouding tussen raad en college niet helder is. Daardoor is de kans groter op bestuurlijke (grens)conflicten.

Kortom, hanteer niet zowel een raads- als een collegeprogramma.

Raadsprogramma of coalitieprogramma?

Als een programma raadsprogramma wordt genoemd, dan suggereert dat dat het een programma is van de voltallige raad, met andere woorden waar de hele raad achter staat. Als dat niet het geval is, dan is de term 'raadsprogramma' misleidend. Om die reden moet een coalitieakkoord, of een programma van een aantal partijen uit de raad, niet worden vastgesteld door de raad (als raadsprogramma). Daar komt nog bij dat een raadsbesluit gemeenterechtelijk een formeel besluit van de raad is waarvan gebruikelijk is dat raadsleden zich hieraan committeren als genomen democratisch besluit. Aan een raadsprogramma dat niet door alle fracties is ondersteund kunnen deze fracties zich niet committeren.

Kortom, een raadsprogramma is alleen een raadsprogramma als het door de voltallige raad is vastgesteld.

Raadsprogramma of politieke agenda?

Voor de eigenstandige positie van de raad ten opzichte van het college kan het tijdens de raadsperiode belangrijk worden gevonden om houvast te hebben in de vorm van een document op basis waarvan het college aan de slag kan. Hoe meer concreet en meetbaar dat document wordt gemaakt, hoe moeilijker het is om het een document van de voltallige raad te laten zijn, omdat dit het politieke debat enorm beperkt. Als het document daarentegen tot hoofdlijnen wordt beperkt, de ruimte voor het politieke debat open blijft, biedt het te weinig sturing en houvast. Beide varianten acht ik ongewenst.

Als een raad als gremium behoefte heeft aan (processuele) houvast zonder dat de raadsfracties zich inhoudelijk binden is een politieke raadsagenda een bruikbaar instrument. Dit is de agenda voor de komende raadsperiode waarin de politieke thema's/onderwerpen worden geformuleerd die in de komende raadsperiode op de raadsagenda moeten komen. De thema's/onderwerpen uit de politieke raadsagenda kunnen opgenomen worden in de programmabegroting, zodat een samenhangend geheel ontstaat. De politieke agenda van de raad beschouw ik als het optimum tussen eenheid (raad) in verscheidenheid (individuele raadsfracties). Het opstellen van de politieke agenda dient bij voorkeur direct na de raadsverkiezingen plaats te vinden, voordat coalitieonderhandelingen worden gevoerd.

Kortom, geen raadsprogramma maar een politieke agenda.

Coalitieakkoord

Direct na de totstandkoming van de politieke raadsagenda, of wellicht deels ook parallel aan dat proces, starten de coalitieonderhandelingen. Tijdens die onderhandelingen worden tussen de partijen die elkaar vinden uiteindelijk afspraken gemaakt op basis waarvan samenwerking in een college tot stand komt. Het vastleggen van deze afspraken beschouw ik als een akkoord van de coalitie. De gemaakte afspraken in dit akkoord zullen doorgaans verder gaan dan de in de politieke raadsagenda opgenomen thema's/onderwerpen. De wethouders die worden benoemd voeren het coalitieakkoord uit.

Kortom, een coalitieakkoord als basis voor samenwerking in een college.

31 oktober 2005

Marijke van de Plasse

Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie

Dualismeconsulent Flevoland, Veluwe en Utrecht-Oost

Bijlage

Overzicht gemeenten

Amersfoort	Meijel
Amsterdam-Centrum	Mook en Middelaar
Amsterdam-Slotervaart	Nederweert
Andijk	Nijkerk
Baarle-Nassau	Noordoostpolder
Barneveld	Oisterwijk
Bergen (L)	Oldebroek
Bergen (NH)	Oldenzaal
Bergen op Zoom	Ommen
Beverwijk	Ouderkerk a/d Amstel
Boekel	Overbetuwe
Bronckhorst	Purmerend
Bunnik	Putten
De Bilt	Renkum
Deurne	Reusel-De Mierden
Doetinchem	Rheden
Driebergen-Rijsenburg	Roermond
Drimmelen	Roosendaal
Echt-Susteren	Rucphen
Ede	Schijndel
Eemnes	Sint Anthonis
Eindhoven	Soest
Elburg	Tholen
Epe	Uitgeest
Etten-Leur	Urk
Grave	Veere
Hardenberg	Venlo
Heiloo	Westervoort
Helden	West Maas en Waal
Hellendoorn	Winterswijk
Hilvarenbeek	Zaanstad
Hulst	Zeevang
Leusden	Zevenaar
Lingewaal	Zundert
Lingewaard	Zutphen
Lopik	