



De kaderstellende rol van de gemeenteraad van Ridderkerk

Een onderzoek naar de invulling van de kaderstellende rol van de raad in de periode 2014 – 2016

Bestuurlijke nota

De commissieleden:

De heer J.J. Démoed (voorzitter)

De heer W.de Lange

De heer P.J.M. van der Valk

November 2017



Inhoud

Inleiding	2
1.1 Aanleiding en vraagstelling	2
1.1.1 Hoofdvraag	2
1.1.2 Deelvragen	3
1.1.3 Opdracht aan de onderzoekers over het soort onderzoek	4
1.2 Aanpak en verantwoording	4
1.3 Leeswijzer	7
2. Conclusies over de hoofdvraag en aanbevelingen	8
2.1 Conclusies	8
2.2 Aanbevelingen	11
3 Nawoord	14



Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

De fractievoorzitters van de partijen uit de raad van Ridderkerk hebben de Rekenkamercommissie verzocht om de agenderende en beleidsbepalende rol van de raad te onderzoeken. Dit is aangeduid als de ‘kaderstellende rol’ van de raad.

1.1.1 Hoofdvraag

Het onderzoek van de Rekenkamercommissie kent de volgende hoofdvraag:

In hoeverre heeft de raad gebruik gemaakt van de kaderstellende verantwoordelijkheid bij vastgestelde startnotities en kaderstellende documenten in de periode 2014, 2015 en 2016?



1.1.2 Deelvragen

Om deze vraag te beantwoorden heeft de Rekenkamercommissie de volgende deelvragen gesteld:

- *Op welke wijze heeft de raad zijn ambities en hiermee de agenda voor de periode 2014-2016 bepaald?*
- *Welke doelen heeft de raad zichzelf gesteld in het coalitieakkoord 2014-2016 ten aanzien van de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad?*
- *Hoe is de uitvoering van de ambities van de raad voor de periode 2014-2016 geborgd?*
- *Hoe en door wie wordt de raadsagenda bepaald en vastgesteld?*
- *Op welke wijze wordt de raad door het college in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende verantwoordelijkheid?*
- *Welke instrumenten zijn bij de organisatie, college en raad beschikbaar voor het vormgeven van de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad?*
- *In hoeverre neemt de raad zelf initiatieven om de raadsagenda in te vullen?*
- *Hoe evalueert de raad zichzelf in zijn kaderstellende verantwoordelijkheid?*



1.1.3 Opdracht aan de onderzoekers over het soort onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft onderzoekers van Berenschot tijdens het startgesprek de volgende opdrachten meegegeven:

1. **Zet conceptueel een stap vooruit.** In Nederland bestaat geen eenduidige definitie van het begrip kaderstelling. De onderzoekers is daarom verzocht kaderstelling verder te conceptualiseren.
2. **Heb oog voor ingewikkelde vraagstukken.** Door de Rekenkamercommissie is aandacht gevraagd voor kaderstelling bij 'ingewikkelde trajecten'. Daarmee werd bedoeld op voor de gemeente nieuwe vraagstukken (zoals de decentralisaties), op participatieve vraagstukken en op regionale vraagstukken.
3. **Kijk niet terug met als doel af te rekenen maar kijk vooral vooruit.** Tot slot heeft de Rekenkamercommissie gevraagd om niet alleen terug te kijken, maar om met de raad in gesprek te gaan over wat verstandige stappen zouden zijn om te zetten.

1.2 Aanpak en verantwoording

Om eerdergenoemde hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden hebben de onderzoekers de volgende stappen gezet:

Stap 1. Opstellen afwegingskader

Het afwegingskader dat de onderzoekers in dit onderzoek gebruiken is gebaseerd op het uitgangspunt dat onderzoek naar kaderstelling zowel betrekking heeft op de *randvoorwaarden die kaderstelling faciliteren als kaderstellend handelen in de praktijk.*



Er is geen landelijk geaccepteerd normenkader. En er zijn in Ridderkerk geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad zijn kaderstellende rol invult. Het is daarom noch zinvol noch mogelijk om ‘vinkjes en kruisjes’ te zetten en zo tot een oordeel te komen. We hebben er daarom voor gekozen het afwegingskader op te bouwen uit ‘good practices’¹, afkomstig uit verschillende onderzoeken en handreikingen over kaderstelling, in combinatie met de Berenschotvisie op kaderstelling. Door analyse van het kaderstellend optreden van de raad langs dit afwegingskader ontstaat een goed beeld van de mogelijkheden die de raad heeft op het gebied van kaderstelling, de mate waarin daarvan gebruik wordt gemaakt en de mogelijkheden tot verbetering. Centrale vraag is daarmee niet hoe de raad van Ridderkerk het *heeft gedaan* maar hoe de raad het doet ten opzichte van wat ze zouden *kunnen en willen* doen.

Deze onderverdeling tussen *randvoorwaarden* en *kaderstelling in de praktijk* komt ook terug in de hoofdstukindeling van de Nota van bevindingen. Een uitgebreide beschrijving van het afwegingskader is opgenomen in bijlage 1 van de Nota van bevindingen.

Stap 2. Documentstudie en QuickScan

Het doel van de documentstudie was om zicht te krijgen op de randvoorwaarden voor kaderstelling en kaderstelling in de praktijk.

¹ Good practices kunnen afkomstig zijn uit rapportages, handreiking VNG en rapporten van Berenschot.



Randvoorwaarden liggen onder andere vast in de Nota verbonden partijen 2016 – 2020 (verder: nota verbonden partijen), het format van de startnotities maar ook visiedocumenten en het coalitieprogramma 2014 – 2018 (verder coalitieprogramma). Een Quicksan van startnotities, moties, amendementen, toezeggingen en raadsagenda's heeft daarnaast zicht gegeven op kaderstelling in de praktijk.

Bij het onderzoeken van kaderstelling in de praktijk zijn verder ook twee casestudies uitgevoerd. De eerste naar het Welzijnskader Ridderkerk 2016 – 2020 (verder: Welzijnskader) omdat het in de periode van decentralisaties een mooi voorbeeld is van een nieuw vraagstuk. De tweede naar het Wijkontwikkelingsprogramma Centrum (hierna: WOP) omdat dit een voorbeeld is van een participatief traject. In het kader van de casestudies zijn alle relevante documenten geanalyseerd.

Stap 3: Interviews met raadsleden bestuurders, ambtenaren en de griffier

Om de documentstudie en QuickScan te verdiepen hebben de onderzoekersinterviews gehouden met:

- Drie ambtenaren betrokken bij de totstandkoming van het Welzijnskader
- Een ambtenaar betrokken bij de totstandkoming van het WOP
- De burgemeester en gemeentesecretaris (namens het college)
- De griffier



Daarnaast is door de onderzoekers op verschillende momenten gesproken met raadsleden. Het eerste gesprek met de fractievoorzitters vond plaats ter aanscherping van het afwegingskader en om zicht te krijgen op relevante onderwerpen voor de casestudies. Tijdens het tweede gesprek zijn raadsleden bevraagd over de wijze waarop door hen invulling wordt gegeven aan hun kaderstellende verantwoordelijkheid. Tijdens een derde gesprek met de raad zijn door de onderzoekers de eerste analyses getoetst, zijn raadsleden met elkaar in gesprek gegaan over de mogelijkheden tot versterking van het kaderstellend vermogen en heeft de raad hiermee geoefend.

Stap 4: Wederhoor en rapportage

Het conceptrapport is ter feitelijke wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie, de gemeentesecretaris en de griffier van Ridderkerk. Na verwerking van hun reactie is het rapport niet voorgelegd aan het college van de gemeente Ridderkerk voor een bestuurlijke reactie. De reden hiervoor is dat het (handelen van het) college primair geen onderwerp van onderzoek is. Het rapport is gelijktijdig aan raad en college aangeboden.

1.3 Leeswijzer

Onderstaand geven wij per hoofdstuk een beschrijving van hetgeen daarin aan de orde komt.

- In hoofdstuk 2 geeft de Rekenkamercommissie zijn conclusies en aanbevelingen.
- Hoofdstuk 3 bevat het nawoord van de Rekenkamercommissie.



2. Conclusies over de hoofdvraag en aanbevelingen

2.1 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek is in hoeverre de raad gebruik heeft gemaakt van de kaderstellende verantwoordelijkheid bij vastgestelde startnotities en kaderstellende documenten in de periode 2014, 2015 en 2016.

De rekenkamercommissie trekt hierover de volgende conclusies:

- 1. Bij invulling van zijn kaderstellende rol is de raad overwegend volgend aan het college.** Zichtbaar is dat de raad overwegend zowel *inhoudelijk* (de strategische koers die gevaren wordt), als *procesmatig* (de momenten waarop de raad in kaderstellende positie komt), als *informatiekundig* (de stukken die de raad krijgt en de momenten waarop hij ze krijgt) het initiatief van het college volgt. De raad kan staatsrechtelijk zelf kiezen voor deze focus. Deze rolinvulling vinden veel raadsleden die wij spraken (zeker binnen de coalitie) in het algemeen logisch en goed werken.

Wel is er bij specifieke vraagstukken in de raad soms discussie over de invulling van de kaderstellende rol. Dit gaat vooral over de volgende thema's:

- *De ruimte die een kader moet laten aan het college.* De discussie over de mate van ruimte die een kader moet laten voor invulling van het college wordt gekenmerkt door een stevig politiek dualisme, waarbij de discussie in mindere mate wordt gevoerd langs de lijn raad-college maar langs de lijn oppositie-coalitie. Dit betekent dat de oppositie over het algemeen geneigd is de ruimte waarbinnen het college dient te acteren te beperken, terwijl coalitiepartijen bereid zijn het college meer ruimte te laten.

- *De scheiding tussen beleid en uitvoering.* Alle betrokkenen vinden dat de raad in principe gaat over beleid en het college over uitvoering. De meningen over waar de grens ligt tussen beleid en uitvoering lopen soms uiteen (de case van het Welzijnskader is hier een voorbeeld van). Anders dan in de nota verbonden partijen zijn over deze scheiding door de raad geen afspraken of richtlijnen vastgelegd.

2. De raad is in zijn kaderstelling gericht op SMART kaders op de output van de gemeente. Onafhankelijk van het soort vraagstuk richt de raad zich bij kaderstelling vooral op het stellen van SMART kaders op het product of de uiteindelijke actie van de gemeente (de output). De mate waarin een kader voldoet aan de SMART-criteria is voor veel raadsleden bepalend voor hoe goed ze het kader vinden.

3. De raad maakt vanuit zijn gerichtheid op het stellen van SMART outputkaders gebruik van zijn instrumenten. Over het gebruik van het belangrijke instrument startnotitie is geen consensus. Door middel van moties, amendementen en toezeggingen oefent de raad invloed uit. Deze instrumenten zijn bij de raad ook bekend. Hierin valt het volgende op:

- **Rol van toezeggingen.** Moties en toezeggingen worden door raad en college uiterst serieus genomen en consciëntieus bijgehouden. Er vindt periodiek terugkoppeling plaats over de voortgang/afhandeling hiervan. De uitvoering van een toezegging is in Ridderkerk daarmee vergelijkbaar aan de uitvoering van een motie. Daarmee is het een belangrijk instrument dat ook veelvuldig door raadsleden wordt gebruikt. Soms is er discussie over wanneer een toezegging een toezegging is. Dat oordeel wordt in eerste instantie geveld door de griffier. Het college en de raad hebben daarna nog de mogelijkheid daarop te reageren.

- **Zwaartepunt kaderstelling.** Gedurende de onderzoeksperiode lag het zwaartepunt van kaderstellende activiteit rond de programmabegroting. Inhoudelijk lag het zwaartepunt bij het sociaal domein. Wat verder opvalt is dat de raad relatief gezien meer aandacht besteedt aan lokale dan regionale vraagstukken.
 - **Doel en aard startnotitie.** Over het doel en de aard van het instrument startnotitie is binnen de raad geen consensus. Met de startnotitie ligt er een handzaam format voor kaderstelling, dat ook consequent wordt gebruikt. Onder raadsleden bestaat echter onduidelijkheid over het doel van de startnotitie. Is het nu puur een document om het proces uit te lijnen of worden bij vaststelling van het document ook al de eerste inhoudelijke lijnen bepaald? Hier denken raadsleden verschillend over. Daarnaast ontbreken in startnotities vaak de momenten waarop de raad tussentijds wordt geïnformeerd of betrokken wordt. Een deel van de raadsleden heeft kritiek op de startnotities maar dit leidt in de praktijk zelden tot discussie of amenderingen.
- 4. Bij lastige vraagstukken wordt ervaren dat de focus van kaderstelling op output niet goed werkt.** Bij lastige vraagstukken zoals participatieve vraagstukken, regionale vraagstukken en vraagstukken die omgeven zijn door veel discussie en onzekerheid wordt door veel raadsleden ervaren dat kaderstelling op output niet bevredigend is. Een goed voorbeeld hiervan is de invoering van de decentralisaties, waarbij het op voorhand zeer moeilijk was om te bepalen wat een “goede” uitkomst is. Bij de kaderstelling op zulke vragen wordt echter door raadsleden niet expliciet de vraag gesteld welke soort kaders bij welke soort vraagstukken goed werken. In het onderzoek is door raadsleden aangegeven dat er behoefte is om beter te worden in kaderstelling op lastige vraagstukken.



2.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen we tot een aantal aanbevelingen ter versterking van de kaderstellende rol van de raad. Deze aanbevelingen vallen uiteen in één fundamentele aanbeveling die betrekking heeft op kaderstelling bij moeilijke vraagstukken en specifieke aanbevelingen die betrekking hebben op uiteenlopende aspecten van kaderstelling.

1. Maak onderscheid tussen vraagstukken en verschillende soorten kaders.

De rekenkamercommissie constateert dat in Ridderkerk niet expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen soorten vraagstukken en soorten kaders. Vaak wordt door de raad gezocht naar SMART outputkaders om grip te houden op ingewikkelde vraagstukken terwijl juist andere kaders zich daarvoor lenen. Wij adviseren daarom bij (moeilijke) vraagstukken in kaart te brengen met wat voor soort vraagstuk u te maken heeft. Is er voldoende kennis in huis? Gaat de gemeente zelf over het vraagstuk? Wie zijn de stakeholders? En kan de raad het eens worden over een mogelijke oplossing? Afhankelijk van het type vraagstuk, kan de raad kiezen om een bepaald soort kader te stellen: kaders op mensen/middelen (input), op doelstellingen (outcome), op producten (output), op proces of een combinatie van deze kaders. Hier kan de raad op oefenen. Wij adviseren de (nieuwe) raad om dat te doen.

In de Nota van bevindingen geven de onderzoekers een uitgebreide toelichting op bovenstaande aanbeveling.



2. Leg vast hoe met toezeggingen wordt omgegaan.

De toezegging is in Ridderkerk een belangrijk kaderstellend instrument. Over de wijze waarop met een toezegging wordt omgegaan is echter niks vastgelegd. Dit maakt het systeem van toezeggingen kwetsbaar en afhankelijk van personen. Om deze kwetsbaarheid te ondervangen en voor iedereen duidelijkheid te scheppen, is het van belang vast te leggen wanneer al dan niet sprake is van een toezegging en hoe met toezeggingen wordt omgegaan. In het kader van de transparantie en democratische legitimiteit van een toezegging raden wij aan al tijdens de raadsvergadering expliciet te maken wanneer iets een toezegging is.

3. Geef in startnotities aan wanneer de raad betrokken wordt, over welk onderwerp en met welke informatie.

De startnotities zijn uitstekende instrumenten om een kaderstellend traject mee af te trappen. Wat momenteel echter ontbreekt in deze notities, of slechts zeer summier aanwezig is, is een beschrijving van de rol die de raad in het traject vervult. Wij bevelen daarom aan om in de startnotitie gemotiveerd op te laten nemen op welke momenten de raad wordt betrokken, op welke wijze dit gebeurt en welke informatie de raad op welke momenten ontvangt. Het is daarbij aan de raad zelf om kritisch deze startnotities te bestuderen en ze waar nodig te amenderen.

4. Gebruik de startnotitie als een procesdocument. Maak het proces afhankelijk van het soort vraagstuk.

Op dit moment bestaat onduidelijkheid over het doel van de startnotitie. Hoewel het de raad vrij staat de notitie te gebruiken zoals hij wenst, raden wij aan de notitie te gebruiken als een procesdocument. Dit betekent dat in de startnotitie geen inhoudelijke uitgangspunten worden neergelegd maar dat deze bestaat uit afspraken tussen college en raad over het te doorlopen proces.



Maak het in de startnotitie beschreven proces daarnaast afhankelijk van het soort vraagstuk. Overweeg bijvoorbeeld fasering aan te brengen als de feiten nog niet helder zijn of de raad niet weet of hij ergens over gaat. In een dergelijk geval is het immers moeilijk of onmogelijk om aan het begin van een kaderstellend traject te weten hoe dit gaat verlopen. Zorg daarom, indien gewenst, voor tussenmomenten waarop college en raad met elkaar in gesprek gaan over de voorlopige resultaten en het vervolg.

5. Besteed als raad structureel aandacht aan kaderstelling (in de praktijk).

Geef kaderstelling een belangrijke plek in het inwerkprogramma van de raad. Besteed daarnaast als raad (met het college) periodiek aandacht aan kaderstelling. Zorg ervoor dat iedereen bekend is met de afspraken die gelden rondom toezeggingen en startnotities en oefen met kaderstelling in de praktijk. We raden aan daarnaast als raad (met het college) specifiek aandacht te besteden aan het kaderstelling in de regionale context. Daar is nog winst te behalen. Aan welke samenwerkingen neemt Ridderkerkdeel? Wat is de invloed hierop van de raad? En op welke wijze kan de raad deze invloed aanwenden?

6. Vraag het college de raad te helpen bij het onderscheiden van verschillende soorten vraagstukken en bijbehorende kaders.

De raad bepaalt zelf waar hij over gaat. Daarnaast stelt de raad die kaders die hij wenst te stellen. Dit neemt niet weg dat het college de raad kan ondersteunen bij het identificeren van verschillende soorten vraagstukken. Vraag onderbouwing van de aard van het vraagstuk, wat voor soort kaders passend zouden zijn gezien de kenmerken van het vraagstuk en om wat voor proces dit vraagt.



3 Nawoord

Dit onderzoek naar de invulling van de kaderstellende rol van de gemeenteraad is in meerdere opzichten een bijzonder onderzoek:

- Het bestuursorgaan dat onderwerp is van dit onderzoek is de gemeenteraad en niet het college van de gemeente Ridderkerk. Het rapport is daarom niet voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college, maar gelijktijdig aan raad en college aangeboden. De aanbevelingen zijn geadresseerd aan de raad, het is aan de raad om hier invulling aan te geven, nu en in de overdracht richting de nieuwe gemeenteraad na maart 2018.
- Er is geen landelijk geaccepteerd normenkader en er zijn in Ridderkerk geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad zijn kaderstellende rol invult. Resultaat van dit onderzoek is dan ook geen overzicht van behaalde normen, maar een beeld van de mogelijkheden die de raad heeft op het gebied van kaderstelling, de mate waarin daarvan gebruik wordt gemaakt en de mogelijkheden tot verbetering.
- Na de documentstudie en Quicksan hebben de onderzoekers diverse interviews gehouden met ambtenaren, de burgemeester en gemeentesecretaris (namens het college) en de griffier.



- Raadsleden hebben zelf een belangrijke inbreng gehad in dit onderzoek. Dit begon met de suggestie van de fractievoorzitters om dit onderwerp te onderzoeken. Vervolgens is door alle raadsleden een enquête ingevuld, waardoor de onderzoekers bij aanvang al een aardig beeld hadden van de kennis en mening van de raad op het gebied van kaderstelling. Vervolgens zijn er verschillende gesprekken met fractievoorzitters c.q. raadsleden gevoerd, met een afrondende interactieve raadsbijeenkomst, die door alle deelnemers als zeer waardevol ervaren is.

De rekenkamercommissie bedankt alle betrokkenen, ambtenaren, de burgemeester, de gemeentesecretaris, de griffier én de leden van de raad voor hun bijdrage aan dit onderzoek.