

Onderzoek kaderstellende rol van de raad

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

Roeland Stolk
Laurens Vellekoop
Pepijn van der Beek

11 november 2017

Onderzoek kaderstellende rol van de raad

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding en vraagstelling	3
1.2 Aanpak en verantwoording	4
1.3 Leeswijzer	5
2. Randvoorwaarden voor kaderstelling	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Feiten	6
2.3 Meninge	8
3. Kaderstelling in de praktijk	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Feiten	12
3.3 Meninge	19
4. Kaderstelling bij moeilijke vraagstukken	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Over de traditionele beleidscyclus en wanneer die niet goed opgaat	22
4.3 Herkennen van moeilijke vraagstukken	25
4.4 Stellen van soorten kaders	26
4.5 Perspectief voor de raad van Ridderkerk: effectiviteit van verschillende soorten kaders	26
1. Toelichting op het normenkader	
2. Verdieping naar soorten vraagstukken	
3. Definitie	

1. 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 de 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 we de volgende stappen gezet:

Stap 1. Opstellen afwegingskader

Het afwegingskader dat we 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. Een uitgebreide beschrijving van het afwegingskader is opgenomen in bijlage 1.

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.

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 Quickscan van startnotities, moties, amendementen, toezeggingen en raadsagenda's heeft daarnaast zicht gegeven op kaderstelling in de praktijk.

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

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 we interviews 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 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. Reden hiervoor is dat het (handelen van het) college geen onderwerp van onderzoek is. Het rapport is gelijktijdig aan de raad en het college aangeboden.

1.3 Leeswijzer

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

- Hoofdstuk 2 staat in het teken van de randvoorwaarden voor kaderstelling. Hierin worden de randvoorwaarden beschreven en in welke mate daar in Ridderkerk gebruik van wordt gemaakt.
- Hoofdstuk 3 staat in het teken van kaderstelling in de praktijk. Hierbij wordt in het kader van de casestudie in het bijzonder ingezoomd op het Welzijnskader en het WOP.
- In hoofdstuk 4 geven we een toelichting op onze belangrijkste aanbeveling.

2. Randvoorwaarden voor kaderstelling

2.1 Inleiding

Onder randvoorwaarden voor kaderstelling verstaan we: de voorwaarden die kaderstelling faciliteren. De randvoorwaarden voor kaderstelling zijn deels vastgelegd in wetgeving, maar kunnen ook worden gecreëerd door de gemeente zelf. De randvoorwaarden voor kaderstelling vallen in het afwegingskader uiteen in: prioritering, governance en informatievoorziening.

- **Prioritering** heeft betrekking op de keuzes die je als raad maakt over waarover je als raad kaders wilt stellen.
- **Governance** is de verzamelterm voor de spelregels waarbinnen kaderstellend handelen kan plaatsvinden. Deze spelregels hebben onder andere betrekking op de rollen en verantwoordelijkheden van raad, college, ambtelijke organisatie en verbonden partijen.
- **Informatievoorziening** is een verbijzondering van het aspect governance. Het heeft betrekking op de afspraken die er zijn met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad.

In dit hoofdstuk geven wij een beschrijving van de randvoorwaarden die binnen Ridderkerk van kracht zijn. We maken daarbij onderscheid tussen feiten en meningen.

2.2 Feiten

In deze paragraaf komen de feiten over de randvoorwaarden aan de orde.

2.2.1 Prioritering

We zijn de volgende documenten tegengekomen waarin de raad prioriteert:

- **De Structuurvisie Ridderkerk 2020.** Ridderkerk heeft een structuurvisie uit 2009 waarin ambities op het gebied van ruimte en leefomgeving zijn opgenomen. In september 2017 wordt de Omgevingsvisie Ridderkerk behandeld in de raad. Dit is de opvolger van de structuurvisie.
- **Het coalitieakkoord 2014 - 2018.** Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 is door de coalitiepartijen een coalitieakkoord opgesteld en ondertekend. In dit coalitieakkoord zijn de wensen van de coalitie vastgelegd over onder andere het veiligheidsdomein, de leefomgeving en duurzaamheid, en het sociaal domein. Dit akkoord is door het college vertaald naar het Collegeprogramma 2014 – 2018 (verder collegeprogramma). In het collegeprogramma wordt niet de link gelegd met de structuurvisie.
- **De programmabegroting.** Elk jaar stelt de gemeenteraad de programmabegroting (en vooruitlopend daarop de Kadernota) vast. In deze begroting is een aantal programma's opgenomen zoals Economische zaken, Onderwijs en Jeugd. Van de programma's wordt onder andere een korte beschrijving gegeven, worden doelstellingen benoemd en wordt aangegeven wat de kosten zijn.

- **In het WOP en het Welzijnskader wordt een koppeling gemaakt naar gestelde prioriteiten.** In de startnotitie van het Welzijnskader wordt verwezen naar de ambities uit het coalitieakkoord en het collegeprogramma. Bij het WOP wordt aangegeven dat het een uitwerking is van de wijkvisie uit de structuurvisie.

Quote uit WOP:

“Het programma staat niet op zich zelf, het past binnen een grotere visie² die de gemeente heeft op Ridderkerk”

2.2.2 Governance

Wat betreft governance zijn de volgende spelregels van kracht:

Algemene spelregels

- **De Gemeentewet** biedt de gemeenteraad twee instrumenten om kaderstellend te opereren. De eerste daarvan is de bevoegdheid *verordeningen* vast te stellen (art. 147 Gemeentewet). Een gemeentelijke verordening is een op gemeentelijk niveau vastgesteld algemeen verbindend voorschrift. Een algemeen verbindend voorschrift bevat vaak een recht of verplichting en is een regel die voor iedereen geldt op het moment dat het daarin genoemde zich voordoet.³ Naast de verordenende bevoegdheid heeft de gemeenteraad de beschikking over het *budgetrecht* (art. 189 Gemeentewet). Dit budgetrecht is simpel gezegd het recht om over de middelen te beschikken. Door middel van de vaststelling van de begroting machtigt de raad het college tot uitvoering conform de begroting.
- **Spelregels Participatie.** Afspraken met betrekking tot kaderstelling in de participatieve context liggen vast in de Spelregels Participatie. Daarin wordt aangegeven dat bij elk vraagstuk een andere vorm van participatie past. Deze verschillende vormen van participatie zijn ondergebracht in de ‘participatieladder’. In de Spelregels Participatie is opgenomen dat in Ridderkerk wordt geprobeerd een zo hoog mogelijke sport op deze ladder te beklimmen. Daarnaast heeft de raad in 2010 de Notitie Uitgangspunten participatie vastgesteld en deze in 2013 geactualiseerd. Hierin wordt de link gelegd tussen de rol van participatie in een traject en de startnotitie.
- **De nota verbonden partijen.** Afspraken over kaderstelling in de regionale context liggen vast in de nota verbonden partijen. Doel van de nota is een methodiek te ontwikkelen waarmee de bestaande verbonden partijen kunnen worden beoordeeld en aangestuurd. In de nota zijn afspraken vastgelegd over sturing en beheersing van verbonden partijen. Daarnaast worden rollen en verantwoordelijkheden van raad en college benoemd. Er wordt in deze nota onderscheid gemaakt tussen verschillende rollen van de raad afhankelijk van de aard van het

² Hiermee wordt bedoeld op de gemeentelijke structuurvisie.

³ De bekendste gemeentelijke verordening is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

samenwerkingsverband, variërend van een zeer betrokken rol in de aansturing tot een rol op afstand (toezichthouder). Hiermee geeft de raad op papier aan op welke wijze hij betrokken wil zijn bij verschillende verbonden partijen.

Spelregels voor specifieke trajecten

- **De startnotities.** Door de raad wordt sinds eind 2006 gebruik gemaakt van startnotities. Deze startnotitie wordt door de raad vastgesteld als door de raad ook over het eindproduct, veelal een kaderstellend document, besloten dient te worden. In de startnotitie staan doel, resultaat, probleem, aanleiding, risico's en neveneffecten, afbakening, planning en participatie, communicatie, evaluatie, randvoorwaarden en haalbaarheid beschreven. Tijdens de laatste raadconferentie is de startnotitie onderwerp van gesprek geweest.
- **Gebruik van raadstoezeggingen (verder: toezeggingen) als informeel instrument.** Alle gesprekspartners geven aan dat afspraken over spelregels ook gemaakt worden met toezeggingen. Deze toezeggingen, gedaan door collegeleden in de raadsvergaderingen, worden door de griffier bijgehouden. De griffier maakt de afweging of al dan niet sprake is van een toezegging en noteert deze. De raadstoezeggingen worden voorgelegd aan de raadsleden, die daarop kunnen reageren.

2.2.3 Informatievoorziening

We hebben de volgende afspraken met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad in kaart gebracht:

- **De Gemeentewet.** Op basis van de Gemeentewet heeft het college de plicht alle inlichtingen, die de raad voor de uitoefening van zijn taak (waaronder kaders stellen) nodig heeft, ter beschikking te stellen (*actieve informatieplicht*). Bij invulling van deze actieve informatieplicht maakt het college naast de begroting en jaarrekening gebruik van tussenrapportages en raadsinformatiebrieven.
- **Het reglement van orde van de raad.** Naast de actieve informatieplicht heeft het college ook een *passieve informatieplicht*. Dit houdt in dat het college op verzoek van de raad gevraagde informatie dient te verschaffen. De procedure voor beantwoording van een schriftelijke raadvraag ligt vast in het reglement van orde van de raad.
- **Vragenuur.** Tijdens elke raadsvergadering is er een vragenuur waarin raadsleden vragen kunnen stellen aan het college.

2.3 Meningingen

In deze paragraaf komen de meningen over de randvoorwaarden aan de orde. Deze meningen zijn in de gesprekken naar voren gekomen.

2.3.1 Prioritering

We hebben de volgende meningen ten aanzien van prioritering in kaart gebracht:

- **Coalitieprogramma is het leidende document voor de raad.** Door geïnterviewden wordt het coalitieprogramma en het daarop gebaseerde collegeprogramma als leidend ervaren in het proces van kaderstelling binnen Ridderkerk. In het coalitieprogramma zijn volgens hen de prioriteiten voor de raadsperiode opgenomen. Omdat het merendeel van de raad als coalitie achter het akkoord staat, geldt dit als het leidende document. Deze vorm van dualisme (enerzijds college en coalitie en anderzijds de oppositie), in de literatuur politiek dualisme genoemd, is leidend in de wijze waarop binnen Ridderkerk geprioriteerd wordt.
- **Concrete prioriteiten worden met de programmabegroting vastgelegd.** De prioriteiten uit het coalitieakkoord worden volgens respondenten vertaald in de programmabegroting waarin de prioriteiten voor het daaropvolgende jaar vastliggen. Hiermee wordt de ruimte voor het college begrensd. Door de betrokkenen wordt aangegeven dat ook de kadernota voldoende gelegenheid biedt om prioriteiten te bepalen.
- **Er is tevredenheid over de wijze waarop prioritering wordt aangebracht en er is geen behoefte aan meer visievormende documenten.** Er is brede consensus dat geen behoefte is aan veel en uitgebreide visiedocumenten zoals een integrale Toekomstvisie voor Ridderkerk of een regionale agenda. Door respondenten wordt daarnaast aangegeven geen toegevoegde waarde te zien in het opstellen van een breed raadsprogramma (een zwaarder visiedocument).

2.3.2 Governance

We hebben de volgende meningen ten aanzien van governance in kaart gebracht:

- **Scheiding tussen beleid en uitvoering is informeel de leidende spelregel. Wel is er soms onduidelijkheid over waar deze scheiding ligt.** Zowel bestuurders als ambtenaren geven aan dat de leidende spelregel is dat de raad over het beleid gaat en het college over de uitvoering. De betrokkenen geven echter ook aan dat soms onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling tussen college en raad. Het is voor hun niet helder waar precies de scheiding ligt tussen uitvoering en beleid. Soms zitten er namelijk beleidskeuzes in de uitvoering.

Door alle respondenten wordt opgemerkt dat de raad gaat waarover hij wenst te gaan (en dat dit zeker bij lastige vraagstukken steeds discussie oplevert) en dat er geen sprake is van een objectieve norm van scheiding tussen beleid en uitvoering, maar meer van een algemeen streven dat steeds concreet gemaakt moet worden.

Quotes raadsbehandeling Welzijnskader:

Een raadslid tijdens de raadsvergadering (17 maart 2016) over het uitvoeringsprogramma behorend bij het Welzijnskader: *“Commissie geeft slechts advies. En het college kan alle adviezen gewoon naast zich neerleggen. En een raadsbesluit dient uitgevoerd door het college te worden, en dan is de raad in control, dan is de raad aan zet.”*

De wethouder tijdens de raadsvergadering (17 maart 2016) over het welzijnskader: *“Volgens mij zijn de verhoudingen heel duidelijk. Het college doet de uitvoering, u stelt de kaders vast. En, nou, in dit geval is het heel erg duidelijk: de kaders staan nu op de rol, en als u die vaststelt, geeft u het college opdracht om de uitvoering ter hand te nemen.”*

- **Er is soms onduidelijkheid bij raadsleden over waarvoor de startnotitie dient in het proces van kaderstelling.** Onder raadsleden bestaan uiteenlopende lezingen over het doel van de startnotitie. Enerzijds wordt gesteld dat de startnotitie een document is waarin het totstandkomingsproces van een beleidsdocument wordt uitgelijnd. Anderzijds wordt gesteld dat in de startnotitie ook inhoudelijke lijnen voor het beleidsdocument kunnen worden opgenomen. Anderen geven weer aan dat met de startnotitie nog geen beleidsuitspraken worden gedaan maar dat het bij de raadsbehandeling wel gebruikelijk is dat fracties in hun bijdrage het college alvast aandachtspunten of wensen meegeven met betrekking tot de nota. Deze verschillen leiden tot verschillende opvattingen over wat voor soort kaders (proces vs. inhoud) gesteld moeten worden.
- **Er is niet bij alle betrokkenen duidelijkheid over het optreden van de raad bij regionale vraagstukken.** Volgens respondenten is het niet voor iedereen duidelijk welke rol de raad heeft bij regionale vraagstukken en op welke wijze daar invulling aan kan worden gegeven. Over de rollen zoals beschreven in de nota verbonden partijen wordt aangegeven dat deze wel bekend zijn en ook worden toegepast. Er wordt door sommige betrokkenen echter ook aangegeven dat dit meer systematisch zou kunnen.
- **Het systeem van toezeggingen werkt goed.** Betrokkenen zijn tevreden over de afspraken die gelden ten aanzien van de omgang met toezeggingen. Een betrokkene typeert toezeggingen als ‘werkbaar’ en ‘effectief’ en een andere respondent typeert een toezegging als een ‘keihard kader’ zodra deze in de toezeggingenlijst wordt opgenomen. Het systeem wordt volgens betrokkenen erg serieus genomen door college, griffie en raad. Volgens een groot deel van de respondenten zijn er zelden tot nooit discussies over wanneer iets een toezegging is en wanneer niet. En als er al onduidelijkheid is dan wordt de band nageluisterd. Hoewel de regels omtrent de omgang met toezeggingen niet schriftelijk zijn vastgelegd, wordt er volgens hen systematisch mee omgesprongen en heeft het een plek in de cultuur van Ridderkerk. Enkele respondenten geven echter aan niet altijd even duidelijk te vinden wanneer iets een toezegging is en wanneer niet.
- **Er is soms onduidelijkheid hoe de praktijk van participatie zich verhoudt tot de rol/positie van de raad.** Door respondenten wordt aangegeven dat bij vraagstukken, waarbij het beleid (deels) wordt gevormd tijdens de uitvoering (bijv. bij een zogeheten keukentafelgesprek, of in gesprekken tussen gemeente en zorgaanbieders), onduidelijk is wat de rol van de raad is.

Over het betrekken van burgers bij het reguliere proces van beleidsvorming is geen onduidelijkheid, omdat daarvoor de participatieladder wordt gebruikt.

2.3.3 Informatievoorziening

We hebben de volgende meningen ten aanzien van informatievoorziening in kaart gebracht:

- **De raadsinformatiebrief is een centraal instrument voor informatievoorziening. Over het doel hiervan verschillen de meningen.** Volgens betrokkenen is de raadsinformatiebrief het meest gehanteerde instrument in het kader van de actieve informatievoorziening. Van de brief wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt als er iets verandert ten opzichte van wat was afgesproken in de startnotitie, aldus een betrokkene. Anderen geven aan dat de raadsinformatiebrief een meer inhoudelijk karakter heeft waarin mededelingen worden gedaan van beleidsinhoudelijke aard.

3. Kaderstelling in de praktijk

3.1 Inleiding

Onder kaderstelling in de praktijk verstaan we de wijze waarop de raad de ruimte voor het college begrenst en waarin hij bijstuurt op dat handelen. Conform het afwegingskader maken we hierbij onderscheid tussen de volgende aspecten:

- **Bepalen raadsagenda en commissieagenda.** Raadsleden kunnen onderwerpen op de agenda plaatsen en daarmee de loop van de raadsvergadering, het debat en de beleidsagenda bepalen. Raadsleden hebben ook de mogelijkheid initiatiefvoorstellen op de agenda te plaatsen en nieuwe onderwerpen te agenderen.
- **Aard van de gestelde kaders.** De aard van de gestelde kaders gaat over het soort kaders dat aan het college meegegeven wordt. Daarbij gaat het om *waarop* de kaders betrekking hebben (outcome, output, proces of input) en om de *formulering* van de kaders (bijv. SMART⁴, begrenzing van ruimte, oproep tot handelen).
- **Formuleren van opdrachten / (bij)sturing / informatievragen.** Dit gaat over de wijze waarop de raad, in het bijzonder middels besluiten, moties, amendementen en toezeggingen, opdrachten aan het college geeft, (bij)stuurt of informatievragen stelt.
- **Evaluatie.** Dit gaat over de mate waarin raad en college stilstaan bij het proces van kaderstelling, lessen trekken uit hun eigen optreden en het kaderstellend vermogen proberen te ontwikkelen.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de praktijk in Ridderkerk. Daarbij maken we wederom onderscheid tussen feiten en meningen.

3.2 Feiten

In deze paragraaf brengen we de feiten over de praktijk van kaderstelling naar voren. Deze feiten bouwen we op uit de uitkomsten van de QuickScan, de casestudies en de interviews.

3.2.1 Bepalen raadsagenda en commissieagenda

Op de raads- en commissieagenda staan de thema's die tijdens de vergadering worden behandeld. Ten aanzien van het bepalen van deze agenda's constateren we het volgende:

- **Het college is in de lead.** In Ridderkerk worden de raadsagenda en commissieagenda in beginsel opgesteld op basis van de punten die in het college aan de orde zijn geweest. De concept-commissieagenda wordt vastgesteld door de commissievoorzitter, de concept-raadsagenda door het presidium.

⁴ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

- **De raad heeft verschillende instrumenten gebruikt om de agenda te beïnvloeden.** Uit de documentstudie, en in het bijzonder de QuickScan, blijkt dat tijdens de onderzoeksperiode de raadsleden op de volgende wijze invloed hebben uitgeoefend op de vormgeving van de agenda:
 - Middels een motie vreemd aan de orde van de dag (niet naar aanleiding van een agendapunt). Voor zover wij vast hebben kunnen stellen, is dit tijdens de onderzoeksperiode drie keer gebeurd.
 - Middels een initiatiefvoorstel. Dit is tijdens de onderzoeksperiode een keer gebeurd.
 - Middels een beslissing van het presidium (waaronder het terugzenden van een voorstel). Wij hebben niet exact vast kunnen stellen hoe vaak dit is voorgekomen tijdens de onderzoeksperiode. De gesprekken wijzen erop dat dit een beperkt aantal (<5) keren is voorgekomen.
 - Middels het verzoek een raadsinformatiebrief te bespreken tijdens de commissievergadering. Voor zover wij vast hebben kunnen stellen, is dit tijdens de onderzoeksperiode 16 keer gebeurd.
 - Middels het op eigen initiatief agenderen van een onderwerp door een raadscommissie. Voor zover wij vast hebben kunnen stellen, is dit vier keer voorgekomen tijdens de onderzoeksperiode.
- **Welzijnskader.** Bij het Welzijnskader is niet afgeweken van de gebruikelijke wijze van agendering.
- **WOP.** Bij de totstandkoming van het WOP is op verzoek van D66/GL en de PvdA de raadsinformatiebrief over het beëindigen van de proef eenrichtingsverkeer St. Jorisstraat op de agenda (7 april 2016) van de Commissie Samen wonen gezet.

3.2.2 Aard van de gestelde kaders

De aard van de gestelde kaders gaat over het soort kaders dat aan het college meegegeven wordt. Dit gaat enerzijds over *waarop* kaders betrekking hebben (outcome, output, proces of input) en anderzijds over de *formulering* van de kaders (bijv. SMART, begrenzing van ruimte, oproep tot handelen).

Op basis van de QuickScan, cases en interviews hebben we de volgende feiten ten aanzien van aard van de gestelde kaders in kaart gebracht:

- **De focus van de raad ligt op het stellen van SMART kaders.** Alle betrokkenen geven aan dat binnen de raad een focus is op het stellen van SMART kaders. Dat is een zeer bepalend criterium wanneer gesproken wordt of een kader 'goed' is.
- **De focus van de raad ligt volgens de meeste betrokkenen op het stellen van outcome- en outputkaders.** De meeste raadsleden geven aan dat ze niet alleen kaders wensen te stellen op maatschappelijke doelstellingen van de gemeente (*outcome*) maar ook op hoe deze doelen

bereikt gaan worden (*output*). In discussies over het SMART maken van kaders, zo blijkt uit de gesprekken, gaat het regelmatig over het concreter maken van welke output verlangd wordt van de gemeente.

- **Startnotities kennen een vast format. In alle startnotities wordt antwoord gegeven op de drie w-vragen.** In de onderzoeksperiode is in de raad 16 keer een startnotitie vastgesteld. In deze startnotities wordt gebruik gemaakt van een vast format waar de drie w-vragen (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten) in terugkomen. De mate van concreetheid van beantwoording verschilt per startnotitie.
- **Bij het Welzijnskader is er grote discussie over de aard van de gestelde kaders.** Een deel van de raad verwacht zo SMART mogelijke kaders, terwijl een ander deel van de raad SMART kaders niet passend vindt bij het onderwerp welzijn.

Quotes raadsbehandeling Welzijnskader:

Een raadslid (oppositie) tijdens de raadsvergadering (17 maart 2016) over het Welzijnskader: *“De ambities in het stuk zijn zo algemeen geformuleerd, dat je er niet tegen kan zijn en tegelijkertijd zeggen ze dus ook weinig” en “Het gemeentebestuur, inclusief raad en samenleving, zeggen baat te hebben bij helder geformuleerde beleidsambities en beleidsdoelen. Helder geformuleerd betekent naar ons inziens SMART”*

De wethouder tijdens de raadsvergadering (17 maart 2016) over het Welzijnskader: *“Als je de ambities bekijkt, die zijn moeilijk SMART te maken. Het gaat over welzijn. Het is een lastig onderwerp. En ik denk dat het daarom ook belangrijk is als overheid, om ook niet alles met het schaarjtje te willen knippen, maar gewoon in ieder geval helder te hebben: wat is welzijn, wat zijn ambities, en hoe gaan we daaraan werken?”*

- **Het format van de startnotitie wordt op verschillende manieren gebruikt.** Waar bij het Welzijnskader anderhalve pagina nodig is voor het omschrijven van het doel, is dit bij het WOP in twee zinnen omschreven. Daarnaast wordt in de startnotitie van het Welzijnskader en het WOP onder ‘wat hoort niet bij het project’ (afbakening) beschreven wat *wel* bij het project hoort. Juist op dat punt ontstaat tijdens de raadsbehandeling van het Welzijnskader veel discussie.

Quotes startnotities WOP en Welzijnskader:⁵

Doelomschrijving WOP: *“Een integrale wijkvisie waarin de gewenste ontwikkelingen op sociaal, economisch, ruimtelijk en verkeerskundig gebied met elkaar worden verbonden. Een visie voor de wijk, door de wijk.”*

Afbakening Welzijnskader: *“We spreken nadrukkelijk van een visiedocument. We willen een kapstok bieden voor de verschillende onderwerpen.”*

⁵ Een uitgebreide beschrijving van de inhoud van de startnotities van het WOP en het Welzijnskader is opgenomen in de bijlage.

Afbakening WOP: *“Het WOP betreft de gewenste ontwikkelingen en een uitvoeringsplan voor de wijk Centrum. Het is een uitwerking van de wijkvisie uit de structuurvisie. Ook de woningbouwstrategie is één van de bouwstenen voor het WOP. Het betreft ook niet de jaarplannen voor het hoofdproces beheer en uitvoering.”*

- **In de startnotities is niet opgenomen op welke momenten en de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd.** In de planning van de startnotities is niet opgenomen wanneer en op welke wijze de raad gedurende het proces op de hoogte wordt gehouden. Wel wordt bij het Welzijnskader aangegeven dat een inspiratiesessie wordt georganiseerd voor de raad. Daarnaast is aangegeven wanneer het Welzijnskader en het WOP ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd.

3.2.3 Formuleren van opdrachten / (bij)sturing / informatievragen

Het formuleren van opdrachten door de raad dan wel bijsturing gaat over de wijze waarop de raad, in het bijzonder middels raadsbesluiten, moties, amendementen en toezeggingen, opdrachten aan het college geeft of bijstuurt. Wij hebben de inzet van deze instrumenten onderzocht door te kijken hoe vaak van deze instrumenten gebruik wordt gemaakt, door wie, binnen welke beleidsveld en op welk schaalniveau. De inzet van deze instrumenten hebben we afgezet tegen het totaal aan raadsbesluiten die betrekking hadden op een verordening of beleidsdocument.⁶ Uit de QuickScan blijken de volgende feiten:

- **De raad stuurt actief bij op raadsbesluiten door middel van moties en amendementen.** Moties en amendementen beschouwen wij in dit onderzoek als instrumenten die de raad kan gebruiken om van zijn kaderstellende bevoegdheid uit te oefenen. Een motie is een formulering van een wens, verzoek of opdracht aan het college en een amendement is een voorstel tot wijziging van een voorstel. Het roept dus op tot direct handelen. Alle moties en amendementen uit de onderzoeksperiode zijn onderzocht. Uit tabel 1 valt op te maken dat in de onderzoeksperiode 88 moties en 49 amendementen zijn ingediend. Het merendeel van de moties is aangenomen, terwijl het merendeel van de amendementen is verworpen.

⁶ Deze lijn is enigszins arbitrair en vatbaar voor discussie. In het kader van de transparantie vindt u in de bijlage een lijst van raadsbesluiten die wij in het kader van dit onderzoek hebben onderzocht.

Tabel 1 – Overzicht moties, amendementen en raadstoezeggingen binnen onderzoeksperiode					
Wat	Totaal	Indiener(s) oppositie	Indiener(s) coalitie	Indiener(s) oppositie en coalitie	Indiener(s) onbekend
Moties					
<u>Totaal</u>	112	62	22	28	-
Aangenomen	47	14	10	23	-
Verworpen	41	30	7	4	-
Overig (bv. ingetrokken)	24	18	5	1	-
Amendementen					
<u>Totaal</u>	52	40	5	7	-
Aangenomen	19	8	4	7	-
Verworpen	30	29	1	0	-
Overig (bv. ingetrokken)	3	3	0	0	-
Raadstoezeggingen					
<u>Totaal</u>	170	77	31	3	59

- **Verhouding oppositie - coalitie komt naar voren in aangenomen/verworpen moties en amendementen.** De meeste moties en amendementen worden ingediend door de oppositie. Het merendeel hiervan wordt verworpen. Van de moties en amendementen die zijn ingediend door de coalitie wordt het merendeel aangenomen. Dit laatste gaat tevens op voor moties of amendementen die worden ingediend door oppositie en coalitie gezamenlijk.
- **De raad vertoont veruit de meeste activiteit rondom de programmabegroting.** In het kader van dit onderzoek definiëren wij raadsbesluiten als besluiten die zijn genomen over een beleidsdocument of verordening. In totaal zijn in de onderzoeksperiode 125 raadsbesluiten genomen.⁷ Op ca. 25% van deze raadsbesluiten zijn moties en/of amendementen ingediend, waarvan de meeste rondom de Programmabegroting (voorbeeld: Programmabegroting 2017-2020: 4 amendementen, 22 moties).
- **Toezeggingen zijn een zeer belangrijk instrument.** Tijdens de onderzoeksperiode zijn door het college 170 toezeggingen gedaan. Dit is meer dan het aantal moties en amendementen tezamen. De meeste toezeggingen zijn ontlokt door de oppositie. Bij een groot deel van de toezeggingen is het onbekend wie om de toezegging heeft gevraagd.
- **Startnotities worden veelal ongewijzigd vastgesteld.** Startnotities worden veelal ongewijzigd vastgesteld: er is één motie ingediend op de startnotitie herstructurering Rembrandtweg; er is

⁷ Besluiten over de raadsagenda, benoemingen etc. zijn buiten beschouwing gelaten, evenals moties en amendementen.

één amendement ingediend op de startnotitie bestemmingsplan Woongebied Ridderkerk; er zijn in totaal drie toezeggingen gedaan bij een startnotitie.

- **De kaderstelling van de raad met instrumenten heeft zich in de onderzoeksperiode vooral gericht op de beleidsvelden sociaal, leefomgeving & duurzaamheid en ruimtelijke ontwikkeling & wonen.** Dit blijkt uit onderstaande tabel.

Beleidsveld	Moties	Amendementen	Toezeggingen
Sociaal	Ca. 40%	Ca. 30%	Ca. 40%
Leefomgeving & duurzaamheid	Ca. 20%	Ca. 20%	Ca. 10%
Ruimtelijke ontwikkeling & wonen	Ca. 5%	Ca. 10%	Ca. 10%
Overig ⁸	Ca. 35%	Ca. 40%	Ca. 40%

- **De raad stuurt actiever op lokale dan op regionale vraagstukken.** Op ca.10% van de onderzochte regionale raadsbesluiten worden moties en/of amendementen ingediend. Daarbij gaat het om besluiten die betrekking hebben op een samenwerkingsverband als de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH). Voor lokale beleidsstukken ligt dat percentage op ca. 30%. Bezien vanuit het totaal aan moties, amendementen en toezeggingen (tabel 3) komt eenzelfde beeld naar voren.

Wat ⁹	Lokaal georiënteerd	Regionaal georiënteerd
Moties	Ca. 80%	Ca. 5%
Amendementen	Ca. 85%	Ca. 15%
Toezeggingen	Ca. 95%	Ca. 5%

- **Bij de behandeling van het Welzijnskader is een amendement ingediend met betrekking tot het uitvoeringsprogramma.** In het amendement dat werd ingediend door de voltallige oppositie is opgenomen dat ‘de hoofdlijnen van het uitvoeringsprogramma (niet op productniveau) worden vastgesteld door de raad, en de overige inhoud door burgemeester en wethouders’. Het amendement is verworpen door de voltallige coalitie (17 stemmen tegen, 12

⁸ Onder overig is opgenomen: bedrijfsvoering, belasting & financiën, bereikbaarheid, bestuur & samenleving, communicatie, economie, integraal (moeilijk te herleiden tot in één beleidsveld), kunst & cultuur, onderwijs & accommodaties, sport & volksgezondheid en veiligheid.

⁹ De percentages lokaal/regionaal zijn gezamenlijk niet altijd exact 100%, omdat een enkel(e) motie, amendement en toezegging nationaal of internationaal georiënteerd is.

stemmen voor). Tijdens de behandeling van het Welzijnskader zijn daarnaast vier toezeggingen gedaan.

Quote raadsvergadering Welzijnskader:

Een raadslid (oppositie) tijdens de raadsvergadering (17 maart 2016) over het Welzijnskader: *“Bij het niet aannemen van dit amendement, staat de gemeenteraad buitenspel, en is niet meer in control, en zullen we dus genoodzaakt zijn tegen dit Welzijnskader te stemmen.”*

- **Bij de behandeling van het WOP is het college middels een motie opgeroepen een pilot eenrichtingsverkeer te starten.** In een motie ingediend door de oppositiepartijen PvdA en D66/GroenLinks wordt het college opgeroepen een pilot te starten voor het instellen van eenrichtingsverkeer in de St. Jorisstraat. Deze motie is met algemene stemmen aangenomen. Daarnaast is er bij de behandeling van het WOP nog een toezegging gedaan door het college.
- **Door de raad wordt geen expliciete keuze gemaakt ten aanzien van de informatie die nodig is om kaders te stellen.** Raadsleden geven aan over het algemeen tevreden te zijn over het systeem van actieve informatieverschaffing door het college. Er is volgens hen echter weinig vastgelegd over de manier waarop of frequentie waarin informatie wordt verschaft door het college. De raad geeft aan daar over het algemeen niet expliciet bij stil te staan. Dit is ook het geval bij het Welzijnskader en het WOP. Ook hier zijn in de startnotities geen (aanvullende) afspraken vastgelegd c.q. opgenomen over hoe de raad op de hoogte wordt gehouden van de totstandkoming van beide beleidsdocumenten.
- **Bij de raadsbehandeling van de startnotitie Welzijnskader zijn geen informatievragen aan het college gesteld. Bij de behandeling van het Welzijnskader zijn onderstaande informatievragen aan het college gesteld.**

Quotes raadsbehandeling Welzijnskader:

“Kan de wethouder ons in haar reactie over deze prioritering en fasering nader informeren, en aangeven welke keuzes hierin gemaakt worden?”

“Het college heeft in reactie op de adviezen van het Maatschappelijk Burgerplatform gemeld dat deze betrekking hebben op het komende uitvoeringsprogramma. Mogen we hieruit concluderen dat deze hierin opgenomen worden? Misschien kan de wethouder daarop reageren?”

“Ten eerste, voorzitter, missen wij een onderliggende analyse van de Ridderkerkse situatie, die het welzijnskader zoals hij nu voorligt linkt aan wat specifiek nodig is voor Ridderkerk. Waarom heeft het college hiervoor gekozen?”

- **Voor zover wij vast hebben kunnen stellen zijn bij de raadsbehandeling van de startnotitie WOP en het WOP geen informatievragen gesteld.**

3.2.4 Evaluatie van kaderstellingen in de praktijk

Het aspect evaluatie heeft betrekking op de mate waarin de raad zelf, of raad en college gezamenlijk reflecteren op kaderstelling.

- **Het gesprek over kaderstelling tussen raad en college vindt vooral plaats tijdens de totstandkoming van een beleidsdocument.** Door zowel college als raad wordt aangegeven dat niet vaak expliciet wordt stilgestaan bij het thema kaderstelling. Dit gesprek over onder andere rollen en verantwoordelijkheden vindt wel plaats tijdens de totstandkoming van een beleidsdocument, bijv. bij het Welzijnskader. Wel is volgens respondenten tijdens de onderzoeksperiode een keer tijdens een heidag expliciet bij het thema stilgestaan.

3.3 Meningen

In deze paragraaf komen de meningen over kaderstelling in de praktijk aan de orde. Deze meningen zijn in de gesprekken naar voren gekomen.

3.3.1 Bepalen raadsagenda en commissieagenda

We hebben de volgende meningen ten aanzien van het bepalen van de raadsagenda in kaart gebracht:

- **De raad volgt het college in het bepalen van de agenda.** Betrokkenen geven aan dat de raad volgend is aan het college in het bepalen van de raadsagenda en commissieagenda. Als de raadsagenda via de e-mail aan het presidium wordt voorgelegd, wordt deze volgens betrokkenen bijna altijd goedgekeurd. Een raadslid geeft ter nuancering aan dat in de onderzoeksperiode wel moties zijn ingediend waarmee de raadsagenda is bepaald.

3.3.2 Aard van de gestelde kaders.

We hebben de volgende meningen ten aanzien van aard van de gestelde kaders in kaart gebracht:

- **De focus ligt op het stellen van SMART kaders. Mede afhankelijk van de vraag of raadsleden lid van de coalitie of oppositie zijn is er discussie over wat dat betekent.** Over de aard van de gestelde kaders is volgens alle betrokkenen veel discussie in de raad. Ze geven aan dat er in het algemeen een focus is op het stellen van SMART kaders. Over de vraag wanneer SMART ook SMART genoeg is, vindt volgens betrokkenen stevige discussie plaats. Alle betrokkenen geven aan dat raadsleden van de coalitiepartijen weliswaar SMART willen kaderstellen, maar daarbij de ruimte voor het college niet teveel willen begrenzen. Sommige leden van de oppositie zijn eerder geneigd deze ruimte te begrenzen of tot direct handelen op te roepen.
- **Langs de lijnen van inhoudelijke kaderstelling, wordt soms ook over de verhoudingen tussen raad en college gediscussieerd.** Door sommige betrokkenen wordt aangegeven dat de vraag welke inhoud beleid en welke uitvoering is, soms wordt gebruikt om een discussie te

voeren over wanneer de raad in positie komt. Enkele betrokkenen geven aan dat politieke keuzes soms juist in de uitvoering zitten.

- **Er wordt meestal geen bewuste afweging gemaakt over welke soort kaders bij het vraagstuk passen.** Betrokkenen geven aan dat de raad meestal geen bewuste afweging maakt tussen verschillende soorten vraagstukken (meer of minder ingewikkeld; participatief etc.) en de kaders die daarbij passen. Meerdere betrokkenen geven aan dat de raad soms moeite heeft met het stellen van kaders bij vraagstukken waarbij het op voorhand moeilijk is om concreet te worden in wat de gemeente moet leveren. Bijvoorbeeld omdat het onduidelijk is wat precies de rol van de gemeente is of omdat de uitkomst van het vraagstuk niet vaststaat.

Quote WOP:

“Je moet wegblijven van de discussie over de kaders die er al zijn. Dit komt omdat het WOP ook onderdeel uitmaakt van andere kaders, namelijk de woningbouwstrategie en structuurvisie.”

- **Er is weinig discussie over startnotities bij de behandeling ervan.** Volgens de betrokkenen is er weinig discussie over startnotities bij de behandeling ervan. Betrokkenen geven aan dat startnotities veelal ongewijzigd worden vastgesteld. Wel wordt daarbij opgemerkt dat middels toezeggingen invloed wordt uitgeoefend op de startnotities.

3.3.3 Formuleren van opdrachten / (bij)sturing / informatievragen door de raad

We hebben de volgende meningen ten aanzien van het formuleren van opdrachten / (bij)sturing / informatievragen door de raad in kaart gebracht:

- **De oriëntatie op het beleidsveld sociaal en op schaalniveau lokaal worden herkend, evenals de grootste activiteit rondom de Programmabegroting.** Betrokkenen herkennen zich in het beeld vanuit de QuickScan dat er binnen de raad een oriëntatie is op het beleidsveld sociaal en op schaalniveau lokaal. Een raadslid merkt op dat de oriëntatie op sociaal logisch is, vanwege de recente decentralisaties in het sociaal domein. De lokale oriëntatie wordt door raadsleden getypeerd als ‘typisch Ridderkerks’. Enkele raadsleden geven ook aan dat het moeilijker is om op regionaal niveau invloed te hebben.

Ook de grootste activiteit rondom de Programmabegroting wordt door de betrokkenen herkend en is volgens een raadslid te verklaren, omdat dan de algemene beschouwingen worden gemaakt. Wel wordt door een raadslid opgemerkt dat deze activiteit ook meer rond de kadernota zou moeten plaatsvinden.

- **Er is discussie over de mate van intensiteit van het stellen van informatievragen.** In de raad is er discussie over hoeveel informatievragen gesteld moeten worden. Volgens sommigen is binnen de raad sprake van een grote ‘honger’ naar steeds meer informatie. Anderen geven aan dat het vooral aan het begin van een proces van belang is veel informatie te ontvangen maar dat die behoefte na verloop van tijd afneemt. Hierover wordt verder gesteld dat het voor raadsleden moeilijk is om in te schatten of ze alle relevante informatie hebben gekregen.

Raadsleden zijn het eens over het belang van voldoende oorzakelijke informatie (waarom gaat iets goed of niet goed).

- **Er is behoefte om bewuster stil te staan bij de momenten waarop de raad wordt meegenomen in het proces.** Meerdere raadsleden gaven dit tijdens de gesprekken aan. Onduidelijkheid is er volgens een raadslid bijvoorbeeld over de momenten waarop de raad wordt meegenomen in het proces tussen de startnotitie en een beleidsdocument. Daarnaast geeft een raadslid aan het lastig te vinden op welke moment kaders gesteld dienen te worden. Bij de startnotitie ben je immers vaak te vroeg, maar bij een nota te laat.

3.3.4 Evaluatie van kaderstellingen in de praktijk

We hebben de volgende meningen ten aanzien van evaluatie van kaderstelling in kaart gebracht:

- **Kaderstelling in de praktijk wordt niet structureel geëvalueerd.** Hoe de raad in de praktijk zijn kaderstellende rol invult, wordt volgens de betrokkenen niet structureel geëvalueerd. Een betrokkene geeft wel aan dat tijdens de jaarlijkse heidag startnotities 'behoorlijk uitvoerig' zijn besproken en dat kaderstelling aan de orde is geweest. Daarnaast wordt dit onderzoek als een teken gezien dat de raad graag meer structureel wenst te evalueren en te leren.

4. Kaderstelling bij moeilijke vraagstukken

4.1 Inleiding

Tijdens dit onderzoek is door de raad de behoefte uitgesproken meer grip te krijgen op kaderstelling bij 'moeilijke vraagstukken'. Ook de Rekenkamercommissie is op basis van het onderzoek van mening dat hier de meeste ruimte ligt voor versterking van de kaderstellende rol van de raad. Om de raad de gewenste grip te bieden zetten we daarom uiteen hoe deze moeilijke vraagstukken herkend kunnen worden en hoe daarop verstandig kan worden geacteerd. We baseren deze uiteenzetting op de bestuurskundige theorie van taaie vraagstukken (zogenoemde "wicked problems"). We benadrukken hierbij:

- *Dat bestuurskunde geen exacte wetenschap is.* Het is mogelijk om op hoofdlijnen verschillende vraagstukken te identificeren en om uitspraken te doen over wat voor soort kader wanneer meer of minder effectief kan zijn. Het is niet mogelijk om een alomvattende categorisering te maken die overal antwoord op geeft.
- *Dat de raad zelf bepaalt welke kaders hij stelt.* We laten zien wat voor soort kaders in welke omstandigheden effectief kunnen zijn. We oordelen niet over wat de raad zou moeten doen. Hier gaat de raad immers zelf over.
- *Dat hier talloze boeken over zijn.* De literatuur over moeilijke vraagstukken is schier eindeloos.¹⁰ Wij doen geen poging een alomvattende beschrijving hiervan te geven maar gebruiken de theorie om te komen tot een hanteerbaar perspectief voor de Ridderkerkse raad.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- De werking van de traditionele beleidscyclus (4.2)
- Herkennen van moeilijke vraagstukken (4.3)
- Soorten kaders en de effectiviteit daarvan (4.4)
- Perspectief voor de raad van Ridderkerk: effectiviteit van verschillende soorten kaders (4.5)


4.2 Over de traditionele beleidscyclus en wanneer die niet goed opgaat

Over de positionering van de gemeenteraad in het besturen van de gemeente is veel geschreven. De meest gebruikelijke manier om hier naar te kijken is door de bril van de reguliere beleidscyclus. Volgens deze beleidscyclus wordt als volgt gestuurd:¹¹

¹⁰ Voor wie graag meer wil lezen over ingewikkelde vraagstukken raden wij aan: Hoppe (2010) *The governance of problems*, In't Veld (2013) *Kennisdemocratie* en Vermaak (2015) *Plezier beleven aan moeilijke vraagstukken* aan. Berenschot heeft hier eerder over gepubliceerd, bijvoorbeeld Stolk et.al (2015) *Netwerken laten werken bij de opgave van de participatiewet*

¹¹ De beleidscyclus wordt in Nederland op verschillende manieren geconceptualiseerd.

Berenschot



De traditionele beleidscyclus		
Wat	Activiteit	Primair verantwoordelijk
1. Bedenken	Formuleren van relevante vraagstukken en oplossingen	De politiek en het bestuur
2. Bepalen	Kiezen van passende oplossingen	De politiek en het bestuur
3. Uitvoeren	Uitvoeren van oplossingen	De ambtelijke organisatie
4. Evalueren	Controleren of de oplossing ook tot het gewenste effect heeft geleid	De ambtelijke organisatie

Dit betekent dat raad en bestuur traditioneel aan de voorkant definiëren wat uitkomsten moeten zijn en de ambtelijke organisatie dit vervolgens uitvoert en meet.¹² Deze volgorde van *bedenken*, *bepalen*, *uitvoeren* en *evalueren* stelt de raad optimaal in staat om op voorhand kaders te stellen over de output (het product of de actie van de gemeente) én de outcome (de maatschappelijke doelen die gerealiseerd worden).

Deze reguliere beleidscyclus leent zich goed voor vraagstukken waarbij het op voorhand *mogelijk* is te definiëren wat goede uitkomsten zijn. Dit is meestal het geval wanneer je alle relevante feiten op een rij hebt en het eens bent over de inhoud van die feiten. Daarnaast helpt het als je als gemeente ook over het vraagstuk gaat. We noemen dit **reguliere vraagstukken** (denk bijvoorbeeld aan het steeds terugkerende vraagstuk van groenonderhoud). Omdat bij zulke vraagstukken de feiten, waarden en verantwoordelijkheden op voorhand helder zijn, is het op voorhand goed mogelijk om de gewenste uitkomst te bepalen en daar een kader op te stellen. Een zogenaamd **outputkader** (waarin je een uitspraak doet over het uiteindelijke product of actie van de gemeente).

De praktijk van de moderne gemeenten is dat het bij sommige vraagstukken niet goed mogelijk is om volgens de traditionele beleidscyclus te werken. Dit is het gevolg van een aantal trends die steeds nadrukkelijk optreden in het openbaar bestuur, waaronder:

¹² Die meting van de effecten geeft dan input om de volgende keer weer vraagstukken en bijpassende oplossingen te formuleren.

- Gemeenten krijgen vaker te maken met **moeilijke vragen**, vraagstukken waarbij je op voorhand niet kan formuleren wat je wilt omdat je nog niet weet wat het vraagstuk inhoudt. Denk aan de decentralisaties in het sociaal domein en de Omgevingswet.
- Bij **participatieve trajecten** wil je juist dat anderen de uitkomsten bepalen. Het werkt namelijk niet om als voorwaarde aan participatie te verbinden dat de uitkomst van tevoren al door de gemeente is bepaald.
- Gemeenten bewegen zich in trajecten die vragen om **flexibiliteit**. Bedenken en uitvoeren zijn daarin soms niet meer te onderscheiden. Dit komt nadrukkelijk naar voren bij de decentralisaties in het sociaal domein. Doel van de decentralisaties is maatwerk. Dat vereist van ambtenaren dat ze de ruimte hebben om unieke oplossingen voor unieke situaties te faciliteren. Dit betekent een beleidsafweging op uitvoeringsniveau en niet op het niveau van de raad.
- Gemeenten bewegen zich in toenemende mate in **samenwerkingsverbanden**. Omdat invloed gedeeld wordt met andere gemeenten, is het niet reëel om als gemeenteraad te verwachten dat de wens van de eigen gemeente(raad) 100% wordt doorgevoerd.

Door deze en andere trends is het bij veel vraagstukken op voorhand *niet mogelijk* om precies te definiëren wat het resultaat moet zijn. De benodigde kennis is niet aanwezig, soms ga je er als gemeente niet/deels over en soms weet je op voorhand helemaal niet of je er over gaat. We noemen dit **moeilijke vraagstukken**. Bij zulke vraagstukken kan je als gemeenteraad op voorhand niet precies zeggen wat je voor producten of uitkomsten wilt. Je moet dan eerst het vraagstuk beter leren kennen.

Bij moeilijke vraagstukken biedt de traditionele beleidscyclus meestal geen uitkomst. Bedenken en uitvoeren zijn bij zulke vraagstukken immers vaak moeilijk te scheiden. Op voorhand zijn doelen, feiten of gewenste uitkomsten vaak niet helder. Er moet eerst nog onderzoek naar de feiten plaatsvinden of je wilt juist dat anderen meedenken over de gewenste uitkomst. In zo'n geval werkt het vaak niet goed om als raad al precies het eindproduct (**output**) te beschrijven. Vaak passen kaders op proces (**voorwaarden**) en input (**mensen, middelen**) dan beter. Het is bijvoorbeeld wel goed mogelijk om te zeggen:

- “Nu begrijpen we als gemeente het vraagstuk nog niet goed, dus we willen dat er materiaal verzameld wordt zodat we over een half jaar opnieuw kunnen spreken over hoe het vraagstuk rond welzijn in elkaar zit.” (proces)
- “We willen ruimte geven aan het participatietraject, maar we verwachten wel dat uitkomsten binnen deze inhoudelijke en financiële kaders blijven. Als dat gebeurt accepteren we iedere uitkomst.” (proces en input)
- “We vragen aan u als portefeuillehouder om voor dit standpunt in het algemeen bestuur van de MRDH te vechten en we spreken over een maand met u over hoe dat gesprek met uw collega's is gegaan.” (proces)

Tussenconclusie

De gemeenteraad wordt geconfronteerd met zowel reguliere vraagstukken als moeilijke vraagstukken. Waar de traditionele beleidscyclus zich leent voor het oplossen van reguliere vraagstukken is dit in het geval van moeilijke vraagstukken vaak niet het geval. De reden daarvoor is dat je als gemeenteraad niet precies weet wat voor uitkomsten of producten je wilt. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop je als raad je kaderstellende verantwoordelijkheid invult.

4.3 Herkennen van moeilijke vraagstukken

Zoals gezegd maken we onderscheid tussen **reguliere vraagstukken** en **moeilijke vraagstukken**. Bij reguliere vraagstukken is het op voorhand *mogelijk* om te bedenken wat gewenste uitkomsten zijn terwijl bij moeilijke vraagstukken de raad op voorhand niet precies kan zeggen wat gewenste uitkomsten zijn. De aard van het vraagstuk (regulier of taai) is bepalend voor het soort kaders dat over het algemeen het beste aansluit. Het is daarom belangrijk om als raad en college moeilijke vraagstukken als zodanig te identificeren. Onderstaande tabel kan daarbij helpen. Hierin worden aspecten genoemd waaraan moeilijke vraagstukken zijn te herkennen.

Herkennen van moeilijke vraagstukken		
Onduidelijkheid/ descensus over		
<u>A. Uitkomsten</u>	<u>B. Kennis</u>	<u>C. Verantwoordelijkheden</u>
Wat relevante problemen zijn	De belangrijke feiten	Welke rol de gemeente heeft
Wat de verstandige oplossingen zijn	Wat überhaupt belangrijke feiten zijn	Welke stakeholders betrokken moeten zijn
Welke urgentie of belang het vraagstuk heeft	Wat de effecten van gemeentelijk handelen zijn	Of de juiste stakeholders wel te vertrouwen zijn

4.4 Stellen van soorten kaders

Het is voor de gemeenteraad mogelijk om verschillende soorten kaders te stellen. Wij maken het volgende onderscheid:

Soort kader	Onderwerp van kaderstelling	Tip voor een goed kader
Kader op mensen en middelen (input)	De gemeentelijke inzet in mensen en middelen	Maak onderscheid tussen capaciteit en benodigde expertise. Laat je door het college informeren over argumentaties daarbij
Kader op doelstelling (outcome)	De maatschappelijke effecten	Benoem op voorhand indicatoren die het effect aantonen
Kader op product (output)	De precieze actie of dienstverlening van de gemeente	Maak het kader zo SMART mogelijk
Kader op proces	De kaders waarbinnen de gemeente aan het werk gaat en de momenten waarop de raad betrokken wordt	Vraag op voorhand om een heldere tijdslijn Stel waar mogelijk duidelijke randvoorwaarden Faseer moeilijke vraagstukken

4.5 Perspectief voor de raad van Ridderkerk: effectiviteit van verschillende soorten kaders

Wij constateren dat in Ridderkerk niet expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen 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 zowel college als raad bij moeilijke vraagstukken in kaart te brengen met wat voor soort vraagstuk men te maken heeft. Heb je voldoende kennis in huis? Ga je als gemeente zelf over het vraagstuk? Wie zijn de stakeholders? En kan je het eens worden over een mogelijke oplossing? Afhankelijk van het type vraagstuk, kan je als 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.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de match die wij als Berenschot zien tussen soorten vraagstukken en kaders. We benadrukken hierbij dat in de praktijk vraagstukken zich zelden aan door mensen verzonden categorieën houden. Vaak is een vraagstuk deels technisch, of zijn er specifieke omstandigheden die het vraagstuk meer of minder complex maken. Ook dan achten wij het verstandig het soort *vraagstuk* op hoofdlijnen te identificeren en na te gaan welke kaders effectief zijn. De keuze voor het toepassen daarvan is natuurlijk aan de raad.

Soort vraagstuk	Effectief kader
Consensus over uitkomsten, kennis en verantwoordelijkheden	Op doelstelling en/of product (SMART geformuleerd)
Descensus over uitkomsten, kennis en verantwoordelijkheden	Op doelstelling en/of proces en/of input
Regionaal vraagstuk waarbij descensus is	SMART kader op doelstelling en proceskader voor bespreken krachtenveld
Participatief vraagstuk waarbij samenleving rol heeft in bepalen van "goede uitkomsten"	Proceskader

Bijlage 1

Afwegingskader

Afwegingskader onderzoek kaderstellende rol van de gemeenteraad

1. Toelichting op het normenkader

Met kaderstelling bedoelen we kaderstelling ten aanzien van het college.

Er is geen wettelijke of eenduidige definitie van kaderstelling. Kaderstelling kent ook verschillende vormen en gedaantes. Het is daarom niet zinvol 'vinkjes en kruisjes' te zetten en op basis daarvan tot een oordeel te komen over de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn kaderstellende rol. Wel zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar kaderstelling en zijn er best practices¹³ geformuleerd op het gebied van kaderstelling. Gecombineerd met de Berenschotvisie geeft dit een afwegingskader over kaderstelling. Hieraan kan het kaderstellend optreden van de raad getoetst worden. Via 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. De vraag is dus: hoe doet de raad van de gemeente Ridderkerk het ten opzichte van wat ze zouden *kunnen* doen.

Het normenkader dat we 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*. We onderscheiden naar de volgende aspecten:



¹³ Best practices kunnen afkomstig zijn uit rapportages, handreiking VNG en rapporten van Berenschot.

2. Uitwerking aspecten van het normenkader

A. Randvoorwaarden kaderstelling

Voor succesvolle kaderstelling is het noodzakelijk dat de randvoorwaarden daarvoor op orde zijn. Deze randvoorwaarden zijn deels vastgelegd in wetgeving (denk aan de verordenende bevoegdheid, begrotingsrecht, budgetrecht), maar zijn tevens voor een deel de verantwoordelijkheid van gemeenten zelf. In het normenkader heeft dit betrekking op prioritering, governance en informatievoorziening. Onderstaand werken we deze aspecten uit:

Prioritering

Een eerste stap om als gemeenteraad effectief kaderstellend op te kunnen treden is een keuze maken over waarover je als raad kaders wilt stellen. Het is onmogelijk je als raad in alle dossiers te verdiepen en daar actief op te sturen. Deze prioritering is overigens niet in beton gegoten en dient periodiek te worden heroverwogen.

Governance

De spelregels waarbinnen kaderstellend handelen kan plaatsvinden noemen is de governance voor kaderstelling. Deze spelregels hebben betrekking op de rollen en verantwoordelijkheden van raad, college, ambtelijke organisatie en verbonden partij. Deze liggen deels vast in wet- en regelgeving. Daarnaast gaat governance over de structuur waarbinnen kaders worden gesteld.

Informatievoorziening

Een voorwaarde voor kaderstellend optreden is een goede informatievoorziening richting de raad. Zonder goede, gestructureerde en geordende informatie is het voor een raad immers moeilijk kaders te stellen.

B. Kaderstelling in de praktijk

Kaderstelling in de praktijk kent verschillende verschijningsvormen. Deze verschijningsvormen noemen wij aspecten van kaderstelling in de praktijk. Samen met de randvoorwaarden vormen deze aspecten de basis voor het normenkader.

Bepalen raadsagenda

Raadsleden kunnen onderwerpen op de agenda plaatsen en daarmee de loop van de raadsvergadering, het debat en de beleidsagenda bepalen. Raadsleden hebben ook de mogelijkheid initiatiefvoorstellen in te dienen en nieuwe onderwerpen te agenderen.

Aard van de gestelde kaders

Kaderstelling is vaak pas zinvol als de gestelde kaders aan bepaalde vormvereisten voldoen. Met vage opdrachten kan het college immers weinig. Daarnaast helpen vage kaders de raad niet bij het

controleren van het college. Beleidskaders dienen daarom zo resultaatgericht mogelijk te worden geformuleerd en waar mogelijk te voldoen aan de SMART-criteria.¹⁴

Formuleren van opdrachten/informatievragen door de raad

Het formuleren van opdrachten kan in de vorm van een motie of amendement. Door een motie aan te nemen formuleert de raad een wens, verzoek of opdracht aan het college. Een amendement is een voorstel tot wijziging van een raadsvoorstel. Dit zijn twee belangrijke instrumenten om als raad invloed uit te oefenen op gemeentelijk beleid. Daarnaast heeft de raad het recht om zelf actief informatie op te vragen van het college of verbonden partij. Deze informatie heeft de raad nodig om te controleren en te sturen.

(Bij)sturing

Nadat de raad kaders heeft gesteld, kan hij controleren of het college in de uitvoering binnen de gestelde kaders blijft. Op basis van deze controle kan de raad kiezen bij te sturen of nieuwe kaders te stellen.

Evaluatie

Het aspect evaluatie heeft betrekking op de mate waarin de raad erin slaagt lessen te trekken uit zijn eigen optreden en het kaderstellend vermogen te ontwikkelen. Daarnaast heeft evaluatie ook betrekking op de randvoorwaarden voor kaderstelling.

3. Het normenkader

In de hiernavolgende tabel werken we de aspecten uit naar concrete normen. De normen in het normenkader zijn afkomstig uit:

- Wet- en regelgeving
- Onderzoeken naar kaderstelling
- VNG handreiking kaderstelling
- Expertise Berenschot
- Grip op regionale samenwerking¹⁵

¹⁴ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

¹⁵ R. Stolk, R. de Greef, Grip op regionale samenwerking, 2015.

Berenschot

Randvoorwaarden kaderstelling	Normen	Bronnen
Prioritering	<p><i>Inhoudelijk</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De raad formuleert waar nuttig inhoudelijke doelstellingen voor de korte (1 jaar), middellange (raadsperiode) en lange termijn (20 jaar) 2. Bij het stellen van doelstellingen houdt de raad waar relevant rekening met doelstellingen van andere betrokken raden <p><i>Kaderstelling</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 3. De raad formuleert een visie op kaderstelling in de lokale en de regionale context. 4. De raad formuleert een visie op kaderstelling en laat de wijze waarop ze kaders stelt afhangen van het onderwerp en de rol die de gemeente speelt 5. De raad formuleert integrale procesdoelstellingen 	<p>VNG handreiking kaderstelling + best practice Gemeente Borne</p> <p>Expertise Berenschot</p> <p>Grip op regionale samenwerking</p> <p>VNG handreiking kaderstelling + Expertise Berenschot (onder andere relevant voor participatie)</p> <p>Expertise Berenschot (o.a. relevant voor participatie)</p>
Governance	<p><i>Rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 6. De rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad, college, griffie, ambtelijke organisatie en verbonden partijen zijn helder geformuleerd en bekend bij de betrokkenen. 7. Er zijn helder geformuleerde afspraken tussen raad, college, griffie, ambtelijke organisatie en verbonden partijen gemaakt over de momenten waarop de raad wordt betrokken en de wijze waarop ze invloed heeft 8. De planning van de ambtelijke organisatie biedt ruimte voor de raad om zaken op de agenda te plaatsen. <p><i>Kennis en ontwikkeling</i></p>	<p>Rapport kaderstelling (RKC Waalwijk + RKC Roermond)</p> <p>Rapport kaderstelling (RKC Waalwijk) + VNG handreiking kadertelling + Expertise Berenschot</p> <p>VNG handreiking kaderstelling</p>

Berenschot

	<p>9. De raad is bekend met de instrumenten die ze kunnen inzetten ten behoeve van kaderstelling</p> <p>10. Raadsleden scholen en trainen zichzelf om hun kaderstellende rol beter te kunnen vervullen.</p> <p>11. Er is bekendheid onder raadsleden over hoe de raadsagenda wordt bepaald.</p>	<p>Rapport kaderstelling (RKC Waalwijk)</p> <p>Rapport kaderstelling (RKC Waalwijk)</p> <p>Expertise Berenschot</p>
Informatievoorziening	<p>12. De raad articuleert zijn informatiebehoefte (soort, tijdigheid, frequentie) helder.</p> <p>13. Formele stukken worden tijdig aangeleverd en zijn voorzien een oplegger die op relevante dimensies snel overzicht verschaft.</p> <p>14. De informatievoorziening vanuit het college is in lijn met de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad.</p> <p>15. De informatievoorziening richting de raad is helder en begrijpelijk en stelt de raad in staat zijn kaderstellende rol uit te voeren.</p>	<p>Grip op regionale samenwerking</p> <p>Diverse wetgeving + Grip op regionale samenwerking</p> <p>Rapport kaderstelling (RKC Doetinchem)</p> <p>Rapport kaderstelling (RKC Waalwijk) + grip op regionale samenwerking</p>
Evaluatie van de randvoorwaarden voor kaderstelling	<p>16. Raad en college voeren periodiek een gesprek over de prioritering, governance en informatievoorziening</p>	<p>Rapport verbonden partijen (RKC Ermelo- Harderwijk) + Grip op regionale samenwerking</p>

Berenschot

Kaderstelling in de praktijk	Normen	Bron
Bepalen raadsagenda	17. In het bepalen van de raadsagenda laat de raad zich informeren door bewoners en maatschappelijke organisaties 18. De raad maakt initiatiefvoorstellen en plaatst deze op de agenda 19. Door de raad wordt op andere wijze actief invloed uitgeoefend op de raadsagenda 20. De griffier adviseert en ondersteunt de raad bij het opstellen en vaststellen van de raadsagenda.	VNG handreiking kaderstelling Rapport kaderstelling (RKC Waalwijk) Rapport kaderstelling (RKC Doetinchem)
Aard van de gestelde kaders	21. De kaders en/of andere opdrachten van de raad aan college voldoen waar nodig aan de SMART-criteria. ¹⁶ 22. In beleidsdocumenten (zoals een startnotitie) is opgenomen op welke wijze de output wordt gemonitord en geven voor zover relevant antwoord op de drie w-vragen (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten?)	Rapport kaderstelling (RKC Waalwijk) RKC Ridderkerk
Formuleren van opdrachten / informatievragen door de raad	23. De raad formuleert zelfstandig opdrachten voor het college 24. De raad vraagt om informatie die het nodig heeft om kaders te stellen.	Rapport kaderstelling (RKC Waalwijk) Rapport kaderstelling (RKC Waalwijk)
(Bij)sturing	25. De sturing is gericht op het realiseren van de inhoudelijke doelstellingen van de raad. 26. De raad gebruikt moties, amendementen, en raadsvragen om invloed uit te oefenen op het beleid . 27. De raad maakt waar nuttig contact met raden uit buurgemeenten	Expertise Berenschot Grip op regionale samenwerking + VNG handreiking kaderstelling + Rapport kaderstelling (RKC Waalwijk) Nota verbonden partijen Ridderkerk

¹⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

Berenschot

	28. Bij de inzet van sturingsinstrumenten maakt de raad onderscheid tussen de rollen conform de nota verbonden partijen.	Grip op regionale samenwerking/Nota verbonden partijen Ridderkerk
Evaluatie van kaderstelling in de praktijk	29. Raad en college voeren een periodiek gesprek over kaderstelling in de praktijk. 30. Raad en college formuleren verbeterpunten en gaan hiermee aan de slag.	Grip op regionale samenwerking Rapport kaderstelling (RKC Doetinchem)

4. Verdieping naar soorten vraagstukken

We hebben een generiek normenkader gepresenteerd. Natuurlijk zijn afhankelijk van het soort vraagstuk bepaalde normen meer of minder belangrijk. Naar opvatting van Berenschot zijn hiervoor de volgende soorten vraagstukken op hoofdlijnen onderscheidend voor de waarde van de normen

1. **Gestructureerde vraagstukken: vraagstukken waar op voorhand consensus over doelen en middelen is (GS).** Hiermee bedoelen we vraagstukken en trajecten waarbij op voorhand consensus is over wat doelen zijn en welke middelen hiervoor moeten worden ingezet. Denk bijvoorbeeld aan het verbeteren van de P&C cyclus binnen de gemeente.
2. **Ongestructureerde vraagstukken: vraagstukken waar op voorhand geen consensus over doelen en middelen is (OS).** Hiermee bedoelen we vraagstukken en trajecten waarbij op voorhand discussie is over wat doelen moeten zijn en welke middelen hiervoor moeten worden ingezet. De complexiteit is hoog en men verschilt van mening over het gewenste eindresultaat. Denk bijvoorbeeld aan een omvangrijk programma zoals de implementatie van de WMO.
3. **Regionale trajecten (RT).** Kaderstelling kan betrekking hebben op regionale trajecten. Veel gemeentelijke taken zijn immers ondergebracht in verschillende gemeenschappelijke regelingen.
4. **Participatieve trajecten (PT)** Kaderstelling kan ook geschieden door in samenspraak met maatschappelijke organisaties en burgers samen te werken.

Uiteraard sluiten deze onderscheidingen elkaar niet uit. Een participatief traject kan gestructureerd zijn; een regionaal traject hoogst ongestructureerd en vice versa.

Onderstaand geven we in een tabel weer welke normen naar ons inzien extra zwaar wegen bij zulke trajecten

Soort vraagstukken	Nummers van normen die extra zwaar wegen
Gestructureerde vraagstukken	21, 22, 23, 24
Ongestructureerde vraagstukken	4, 5, 6, 7, 13, 15, 17
Regionale vraagstukken	2, 3, 4, 12, 13, 16, 25, 26
Participatieve vraagstukken	5, 6, 7, 12, 17

Bijlage 2

Feitenrelazen cases

Feitenrelaas integraal welzijnskader

Wanneer	Wat
7 juli 2015	College besluit startnotitie voor te leggen aan de raad
27 augustus 2015	Commissie Samen leven over startnotitie welzijnskader
10 september 2015	Raadsvergadering over welzijnskader, startnotitie vastgesteld
2 februari 2016	College besluit welzijnskader voor te leggen aan de raad
3 maart 2016	Commissie Samen leven over welzijnskader
17 maart 2016	Raadsvergadering over welzijnskader, welzijnskader vastgesteld
12 januari 2017	Commissie Samen leven over uitvoeringsprogramma welzijnskader
27 juni 2017	College besluit uitvoeringsprogramma vast te stellen. Raad wordt geïnformeerd via een raadsinformatiebrief

7 juli 2015 – collegevergadering

Het college stelt in een raadsvoorstel aan de raad voor de startnotitie integraal welzijnskader vast te stellen.

27 augustus 2015 – vergadering commissie Samen leven

De startnotitie welzijnskader wordt in de commissie Samen leven besproken.

Over het doel van het integraal welzijnskader wordt in de startnotitie het volgende aangegeven:

“Het doel is om een zo sterk mogelijk maatschappelijk veld te creëren in Ridderkerk. Hiervoor is o.a. een beleidskader nodig, dat de te onderscheiden onderdelen in een logische verhouding tot elkaar plaatst, zodat we gebruik kunnen maken van een maximale synergie. Daarnaast moet dit beleid de omslag van zorg naar welzijn faciliteren. Als resultaat biedt dit kader dan een toetsingskader voor nieuwe initiatieven.”

Verder geeft de startnotitie het volgende aan ten aanzien van de projectgroep:

“Om een gedragen en samenhangend welzijnsbeleid vorm te geven dient een projectgroep gestart te worden. Hierbij zijn in ieder geval betrokken de beleidsambtenaren belast met vrijwilligersbeleid en mantelzorgbeleid en de accounthouders van beide welzijnsorganisaties. Daarnaast wordt een denktank geformeerd van een aantal vertegenwoordigers uit het veld. Tijdens het proces van beleidsontwikkeling gaan we nauw samenwerken met het Wmo-burgerplatform. In 2014 heeft deze haar duidelijke visie op mantelzorg en vrijwilligerswerk in Ridderkerk kenbaar gemaakt.”

Bij het kopje afbakening staat:

“We spreken nadrukkelijk van een visiedocument. We willen een kapstok bieden voor de verschillende onderwerpen.”

In de startnotitie is ook onderstaande planning voor het opstellen van welzijnskader opgenomen.

Activiteit	Moment
Startnotitie opstellen	Juni 2015
Startnotitie aanbieden bij het college ter vaststelling	Juli 2015
Formeren werkgroep: trekker: Joselien Simons Leden: Jeanet van Vliet, Marjoleine Wezemer, Liedeke Verburg Intensief betrekken van Sport en Welzijn, Karaat en het Wmo-burgerplatform bij de ontwikkeling van het welzijnskader.	Juli 2015
Inspiratiesessie Raad organiseren	September 2015
Aanhaken Ideeëndag om op deze manier input op te halen (via Ankie Feldbrugge)	September 2015
Nota Integraal Welzijnskader aanbieden bij college ter vaststelling	Oktober 2015
Nota Integraal Welzijnskader aanbieden bij raad ter vaststelling	December 2015

Tijdens behandeling in de commissie geeft de portefeuillehouder aan dat het welzijnskader hoofdlijnen met ambities moet gaan bevatten. Daarnaast spreekt de wethouder de intentie uit in een uitvoeringsnota (welke “een jaar later” vastgesteld zou moeten worden) deze hoofdlijnen meetbaar en SMART te maken. Dit wordt niet genoemd in de startnotitie.

De commissie adviseert de startnotitie ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

10 september 2015 – raadsvergadering

Tijdens de raadsvergadering van 10 september 2015 wordt de startnotitie van het welzijnskader behandeld. Alleen de fractie van de PvdA legt hierover een verklaring af.

“Het college gaf nu al aan, dat het kader dat ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd niet concreet zal zijn. In tegenspraak met het overnemen van de besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd niet concreet zal zijn. In tegenspraak met het overnemen van de herhaalde aanbevelingen van de rekenkamer, zal de raad zich weer laten verleiden om zulke wijde kaders vast te stellen dat controle en sturing door die raad niet mogelijk is. Of vraagt de raad straks een helder kader, en om het vaststellen van het uitvoeringsplan?”

Vervolgens wordt de startnotitie met algemene stemmen en ongewijzigd vastgesteld.

2 februari 2016 – collegevergadering

Het college stelt in een raadsvoorstel aan de raad voor het integraal welzijnskader vast te stellen.

3 maart 2016 – commissievergadering Samen leven

Het welzijnskader 'Gewoon meedoen' wordt behandeld in de commissie Samen leven.

Over de aard van de kaders is in het welzijnskader het volgende opgenomen:

“De nota ‘Gewoon meedoen’ geeft de kaders op het gebied van welzijn voor de komende jaren (2016-2020) aan. Voor een groot aantal beleidsterreinen (Jeugdzorg, Wmo en Participatiewet) is al beleid geformuleerd en voor de komende jaren vastgesteld. Deze nota legt de link tussen dat beleid en welzijn. Voor andere beleidsterreinen zoals het vrijwilligerswerk en mantelzorg dient aanvullend beleid te worden opgesteld, dit wordt in dit welzijnskader opgenomen. Het jeugdbeleid wordt in een aparte kadernota ‘Gewoon opgroeien’ beschreven.

Wij bieden een kadernota aan, waarin de visie van de gemeente Ridderkerk en de kaders voor de komende jaren benoemd zijn. Er is expliciet gekozen voor een kadernota, waarmee wij zorgen voor een heldere visie en duidelijke kaders in de vorm van ambities, zodat er goed en effectief invulling aan de uitvoering gegeven kan worden.

In deze kadernota welzijn worden dwarsverbanden gelegd tussen de verschillende beleidsterreinen, want welzijn is onlosmakelijk verbonden met andere domeinen. Wij benaderen de beleidsterreinen dus vanuit integraliteit. Daarmee vormt het welzijnskader de leidraad voor de ambities op het gebied van welzijn in de komende jaren. De volgende stap is het uitwerken van deze ambities met de maatschappelijke partners en inwoners om de visie in concrete activiteiten vorm te geven in de vorm van een uitvoeringsplan.”

Op vragen uit de commissie laat de portefeuillehouder het volgende weten:

“In de eerder vastgestelde startnotitie was sprake van een projectwerkgroep. Feitelijk heeft deze alleen bestaan uit ambtenaren die bij dit onderwerp betrokken zijn en onderling afstemming hebben gepleegd. Een analyse van de bevolkingssamenstelling is niet gemaakt. Op internet zijn de nodige gegevens hierover te vinden. Bij de aanpak van de ambities zal per product wel goed naar de groepen moeten worden gekeken.”

Tijdens de commissievergadering ontstaat discussie rond de vraag wat de verdere rol van de raad is. In het verslag is hierover de volgende passage opgenomen:

“De wethouder geeft aan dat deze kadernota verder zal worden uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Inzet is de ambities zo SMART mogelijk te vertalen in activiteiten. Gebruik zal worden gemaakt van de indicatoren uit de begroting. Er worden geen nieuwe indicatoren bepaald. Als het college het uitvoeringsplan heeft vastgesteld, ontvangt de raad het zo snel mogelijk daarna. De raad kan dan beoordelen hoe het college de ambities heeft vertaald in activiteiten. Via de begroting kan, aan de hand van de daarin opgenomen indicatoren, beoordeeld worden of bereikt is wat in het uitvoeringsplan is opgenomen. De acties moeten passen binnen de huidige budgetten. Is meer nodig, dan komt het college bij de raad. Vanuit de commissie wordt er op aangedrongen dat de raad een rol heeft in het stadium tussen de vaststelling van de kadernota door de raad en de vaststelling van het uitvoeringsplan door het college. De ambities in de kadernota worden te ruim gevonden. De raad kan daarmee niet toetsen of het college bij de uitvoering aan die kaders heeft voldaan. De

wethouder merkt op niet te willen pleiten voor extra stukken. Zij geeft aan dat het ook de gedachte is dat de overheid zich terugtrekt en meer overlaat en burgers en partners. De wethouder biedt aan het concept-raadsbesluit zo te wijzigen dat het college zijn concept-uitvoeringsplan eerst voor overleg voorlegt aan de commissie. Met de opmerkingen uit de commissie kan het college bij de vaststelling van het uitvoeringsplan dan rekening houden. Of de raad daarmee in de juiste positie wordt gebracht, wordt door een aantal leden betwijfeld. Het concept-raadsbesluit zal door het college worden aangepast en raadsleden hebben de mogelijkheid dit door de raad te laten amenderen.”

Uiteindelijk wordt door de commissie geadviseerd het welzijnskader ter debat in de raadsvergadering te behandelen.

17 maart 2016 – raadsvergadering

Tijdens de raadsvergadering vindt de behandeling plaats van het welzijnskader. Voorafgaand aan het debat wordt door de gehele oppositie het volgende amendement ingediend.

“De hoofdlijnen van het uitvoeringsprogramma (niet op productniveau) worden vastgesteld door de raad, en overige inhoud door burgemeesters en wethouders.”

Tijdens de raadsvergadering wordt discussie gevoerd over de aard van de gestelde kaders, over wie het uitvoeringsplan hoort vast te stellen (raad of college) en de rol die maatschappelijke partners in de uitvoering moeten spelen. Ook worden er vragen gesteld over de visies/aannames die aan het welzijnskader ten grondslag liggen en het ontbreken van ‘een onderliggende analyse van de Ridderkerkse situatie’. Daarnaast vindt er tijdens het debat een schorsing van tien minuten plaats, omdat het onduidelijk is wat de status van het uitvoeringsplan is en wie het hoort vast te stellen. Uit de schorsing komt naar voren dat het vaststellen van het uitvoeringsplan een collegebevoegdheid is, maar dat leidt niet tot intrekking van het amendement.

De voltallige oppositie (12 zetels) steunt het amendement terwijl de coalitie het amendement verwerpt (17 zetels).

Het welzijnskader wordt aangenomen met 17 stemmen voor (coalitie) en 12 tegen (oppositie). Het besluit luidt:

- 1. ‘Gewoon meedoen’, welzijnskader Ridderkerk 2016-2020 vast te stellen.*
- 2. De in het welzijnskader opgenomen ambities door te vertalen in een uitvoeringsprogramma.*
- 3. Dit uitvoeringsprogramma te laten vaststellen door burgemeester en wethouders, nadat zij over het ontwerp-uitvoeringsprogramma overleg hebben gevoerd met de commissie Samen leven.”*

12 januari 2017 – commissievergadering Samen leven

Tijdens de commissievergadering wordt het uitvoeringsprogramma behandeld.

In het uitvoeringsprogramma zijn de 20 ambities uit het welzijnskader uitgewerkt in vier ambitiekaarten met bestaande en nieuwe activiteiten. Voor het uitvoeringsprogramma heeft de gemeente op 4 juli 2016 verschillende maatschappelijke partners en inwoners gevraagd om input.

Deze input is vervolgens meegenomen bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma is opgesteld voor vier jaar en er is een planning opgenomen in de bijlage.

In een notitie aan de commissie Samen leven stelt het college over het doel van de bijeenkomst:

“Alvorens het uitvoeringsprogramma in het college te bespreken is het ook wenselijk input van de raad in deze te krijgen. Deze bijeenkomst heeft een informeel karakter en biedt de commissieleden uiteraard alle gelegenheid om ideeën mee te geven. Mede aan de hand van de inbreng van de commissie zullen wij het uitvoeringsprogramma vaststellen en ter kennis van de raad brengen.

Het procesverloop hierna ziet er als volgt uit:

- *Verdere uitwerking Uitvoeringsprogramma*
- *Vaststelling college*
- *Via raadsinformatiebrief ter kennis brengen van de raad”*

27 juni 2017 – collegevergadering

Het college stelt het uitvoeringsprogramma vast. De raad wordt hierover geïnformeerd via een raadsinformatiebrief.

Feitenrelaas WOP Centrum

Wanneer	Wat
18 december 2008	'Oude' WOP vastgesteld in de raad
28 augustus 2012	College stuurt startnotitie WOP aan de raad
20 september 2012	Commissie Samen wonen over startnotitie herijking WOP
4 oktober 2012	Raadsvergadering over startnotitie herijking WOP, startnotitie vastgesteld
10 juni 2014	College stemt in met concept WOP
15 juni 2014 t/m 18 juli 2014	WOP ter inzage aan inwoners, partners en andere belangstellenden
2 september 2014	College stuurt voorstel WOP aan de raad
2 oktober 2014	Commissie Samen wonen over WOP
16 oktober 2014	Raadsvergadering over WOP, WOP vastgesteld

Medio 2012 is besloten tot herijking van het Wijkontwikkelingsplan Centrum. Het vorige WOP stamde uit 2008 en in Ridderkerk geldt de algemene afspraak dat een ontwikkelingsplan eens in de vijf jaar wordt herijkt. Daarnaast was een groot deel van de projecten en activiteiten uit het toen geldende WOP uitgevoerd en deden zich in het Centrum nieuwe vraagstukken voor.

28 augustus 2012 – collegevergadering

Het college stelt in een raadsvoorstel aan de raad voor de startnotitie WOP vast te stellen.

20 september 2012 – commissievergadering Samen wonen

Startnotitie wordt behandeld in de Commissie Samen wonen.

In de startnotitie is beschreven hoe het proces eruit ziet, welke beslismomenten er zijn en hoe de participatie geregeld wordt. Het doel en het resultaat is als volgt omschreven:

“Een integrale wijkvisie waarin de gewenste ontwikkelingen op sociaal, economisch, ruimtelijk en verkeerskundig gebied met elkaar worden verbonden. Een visie voor de wijk, door de wijk.”

“Het resultaat is een programma met een looptijd van 10 jaar, waarin de gewenste ontwikkelingen voor de wijk Centrum staan beschreven met een concreet uitvoeringsplan. Het uitvoeringsplan moet realistisch, haalbaar en financieel uitvoerbaar zijn. De resultaten van het huidige WOP worden geëvalueerd en dienen als input.”

In de startnotitie staat verder beschreven dat bewoners en ondernemers op grond van het afwegingskader participatie de mogelijkheid krijgen om te adviseren. “Zaken die spelen” worden verwerkt in het WOP, maar de raad besluit er uiteindelijk over. Het doel is om het WOP een keer per jaar te monitoren. Hierbij wordt de voortgang van de acties uit het uitvoeringsprogramma geëvalueerd en hierop moet een evaluatiemoment met portefeuillehouder en de projectgroep

volgen. De projectgroep moet bestaan uit medewerkers van de gemeente en de belangrijkste partners in de wijk (Sport en Welzijn en Woonvisie). In de projectgroep moet ook een lid van het wijkoverleg zitten.

In de startnotitie is de volgende planning opgenomen:

Activiteit	Moment	Verantwoordelijk
1. Vaststellen project- en communicatieplan	Oktober 2012	Projectgroep
2. Vaststellen thema's WOP	December 2012	Projectgroep
3. Vaststellen visie op hoofdlijnen op Centrum	April 2013	B&W en partners
4. Concept WOP vrijgeven voor ter inzage legging	Augustus 2013	B&W en partners
5. Bestuurlijke vaststelling WOP/uitvoeringsprogramma	November 2013	Partners, B&W en Raad

Tijdens behandeling van de startnotitie in de Commissie Samen wonen op 20 september 2012 worden suggesties voor onderwerpen die in het WOP meegenomen moeten worden besproken. Het verslag stelt hierover:

“Uit de commissie komen suggesties voor onderwerpen die meegenomen moeten worden bij de opstelling van het WijkOntwikkelings Programma (WOP). Genoemd zijn: de doelen uit de structuurvisie en de woningbouwstrategie, uitkomsten erfgoedbeleid en het Verkeerscirculatieplan. Wethouder Den Ouden wijst erop dat vanuit de gedachte van integraliteit alle beleid, voor zover van belang voor het centrum, wordt meegenomen bij de opstelling van het WOP. Niet alles zal expliciet worden benoemd. Aandacht wordt besteed aan het kort en bondig houden van het WOP. De commissie vraagt aandacht voor de herstructureringsplannen van Woonvisie in het centrum. Als een buurtanalyse wordt gehouden, kan deze betrokken worden bij de opstelling van het WOP. De wethouder geeft aan dat het hier om twee verschillende trajecten gaat, die natuurlijk wel raakvlakken hebben met elkaar. De commissie besluit de stand van zaken Herstructurering Centrum eens per drie maanden op de agenda te zetten.

De commissiegriffier wijst de commissie nog eens op het onderdeel Wie doet er mee (participatie). Mist de commissie groepen, dan kunnen ze namen noemen en de raad adviseren deze in de startnotitie op te nemen. De commissieleden geven aan dat er geen behoefte is om specifieke groepen te benoemen. Zij vertrouwen erop dat de projectgroep alle participanten zal horen.”

Door de commissie wordt besloten de startnotitie ter vaststelling aan de raad voor te leggen.

4 oktober 2012 – raadsvergadering

Startnotitie WOP wordt behandeld in de raadsvergadering.

Tijdens de raadsvergadering wordt door de voorzitter aangegeven dat de commissie adviseert in de startnotitie op te nemen te bekijken of herijking nodig is en dit op te nemen bij wat gaan we daarvoor doen. Er worden twee stemverklaringen afgegeven:

- *“De heer Ros: D66/GroenLinks stemt in met deze startnotitie met de opmerking dat onze fractie graag de visies verwoord in de structuurvisie en de woningbouwstrategie terug zou willen zien in het uiteindelijke wijkontwikkelingsprogramma.*
- *Mevrouw Van Gink: Zoals afgesproken in de commissie zou ik graag opgenomen willen hebben dat er een buurtanalyse gaat plaatsvinden.”*

De voorzitter geeft aan dat bovenstaande verklaringen in de notulen worden opgenomen waarna de startnotitie zonder discussie met algemene stemmen wordt vastgesteld.

10 juni 2014 – collegevergadering

Het college besluit het concept WOP ter inzage te leggen. Van 15 juni t/m 18 juli 2014 ligt het concept WOP ter inzage voor inwoners, partners en andere belangstellenden. Er komen twee reacties op het stuk: van het Wijkoverleg Centrum en de Bewonersgroep Centrumvisie. Voornaamste kritiek is dat een integrale visie ontbreekt en het stuk niet ambitieus genoeg is. Verder vinden partijen hun geleverde input onvoldoende terug in het participatieboekje waarin alle input door de gemeente is opgenomen. De genoemde partijen vinden hun input onvoldoende terug in het WOP. Het college legt in een officiële reactie de kritiek naast zich neer.

2 oktober 2016 – commissievergadering Samen wonen

Concept WOP wordt behandeld in de Commissie Samen wonen.

Bij het Concept WOP zijn gevoegd de zienswijzen en het antwoord daarop van het college.

Tijdens de commissievergadering wordt onder andere besproken dat de twee zienswijzen (van het Wijkoverleg Centrum en de Bewonersgroep Centrumvisie) geen aanleiding gaven het WOP aan te passen. Wel heeft er naar aanleiding van de reacties een gesprek plaatsgevonden.

Over het uitvoeringsprogramma wordt door de portefeuillehouder gesteld dat nog geen financieel overzicht is te geven. Enerzijds moeten er nog maatregelen worden uitgewerkt. Anderzijds komen niet alle kosten voor rekening van de gemeente. Het WOP is een visiedocument voor een langere periode. Het is geen sluitstuk, aldus de portefeuillehouder.

16 oktober 2014 – raadsvergadering

Het WOP wordt behandeld in de gemeenteraad.

Oppositiepartijen PvdA, D66/GroenLinks dienen een motie in waarin ze het college oproepen een pilot te starten voor het instellen van eenrichtingsverkeer in de St. Jorisstraat. Deze motie wordt met algemene stemmen aangenomen.

Tijdens de behandeling van het WOP wordt gediscussieerd over het participatietraject dat heeft geleid tot de totstandkoming van het WOP. Een deel van de raad is kritisch over het traject en de communicatie rond het traject.

Het college deelt dat het participatietraject niet optimaal is verlopen en heeft aangegeven hier bij volgende wijkontwikkelingsprogramma's aandacht aan te besteden. Het WOP is uiteindelijk na discussie met algemene stemmen aangenomen.

Bijlage 3

Gehanteerde definities

Definities

In deze paragraaf lichten we centrale definities toe en verantwoorden we onze aanpak.

We hanteren de volgende definities voor de centrale begrippen in dit onderzoek

- **Kaderstelling.** Lastig voor dit onderzoek is dat er geen wettelijke of eenduidige definitie van kaderstelling bestaat. Ook is er in Ridderkerk, net als in veel andere gemeenten, geen definitie van kaderstelling vastgelegd. Wel zijn in Nederland onderzoeken gedaan naar de kaderstellende rol van de raad en zijn handreikingen over dit thema verschenen. Aan de hand van deze documentatie en de gevoerde gesprekken zijn wij tot de volgende definitie van kaderstelling gekomen:

*Het handelen waarmee de raad de ruimte waarin de gemeente handelt begrenst en de acties waarmee de raad bijstuurt op dat handelen.*¹⁷

- **Participatie.** Participatie definiëren we als:

*Handelen waarin (de besluitvorming over) de vormgeving van de publieke ruimte niet uitsluitend in handen is van de vertegenwoordigende organen, maar inwoners en andere maatschappelijke actoren daarbij betrokken zijn.*¹⁸

- **Regionale samenwerking.** Regionale samenwerking definiëren we als:

*Formele of informele samenwerking tussen overheden op overheidstaken.*¹⁹

¹⁷ De definitie van kaderstellen als 'handeling' maakt dat verschillende manieren en instrumenten onder de definitie vallen. Je kan tot actie aanzetten met bijvoorbeeld een vraag, maar je kan ook een formele motie indienen.

¹⁸ Naar de definitie van In't Veld (2013). Daarmee is participatie dus breder dan alleen betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming. Het gaat ook over uitvoering in de publieke ruimte. Hoewel voor dit onderzoek minder relevant, vallen ook acties van burgers zelf (zonder inmenging van de overheid) onder deze definitie. Voor deze definitie is gekozen omdat in Nederland de afgelopen jaren langs deze wijze is gesproken over "de participatiesamenleving" en omdat ook in Ridderkerk veel gemeentelijk handelen betrekking heeft op uitvoering. Denk bijvoorbeeld aan de keukentafelgesprekken in het sociaal domein.

¹⁹ Hieronder valt dus zowel afstemmingssamenwerking, als samenwerking in netwerkconstructies, of samenwerking door het oprichten van nieuwe rechtspersonen. Deze samenwerking kan zowel privaat- als publiekrechtelijk zijn vormgegeven.