Raadsvergadering d.d. 25 januari 2024

Voorstelnummer 5-2024
Agendanummer 6
Onderwerp: Rekenkameronderzoek Kaderstelling door de raad in Edam-Volendam
Portefeuillehouder:

Aan de raad.

Gevraagde beslissing
Kennis te nemen van het rekenkamerrapport “Kaderstelling door de raad in Edam-Volendam”, het bestuurlijk wederhoor hierop en de aanbevelingen van de rekenkamercommissie, alsmede de zienswijze van het college als bestuurlijk wederhoor, in het proces om te komen tot een griffieplan verder onderzoeken, uitwerken en meenemen.

Samenvatting
De rekenkamercommissie (verder: RKC) heeft onderzoek laten doen naar werking van kaderstelling door de raad in de dagelijkse praktijk. Het doel van het onderzoek is om meer inzicht te verschaffen in de kaderstellende rol van de gemeenteraad, evenals het bieden van handvaten aan de raadsleden om de kaderstellende rol te kunnen invullen.

Onderbouwing en alternatieven
De RKC levert met haar rapporten een bijdrage aan de verbetering van beleid, processen, producten of diensten van de gemeente Edam-Volendam. Onderzoeken van de RKC zijn primair gericht op het leren voor de toekomst en het vergroten van inzicht in het onderwerp.
Kaderstelling omvat de gehele breedte van onderwerpen waar de gemeenteraad invloed op heeft. In dit onderzoek is gekozen de kaderstelling in de praktijk te onderzoeken door in te zoomen op drie deelthema´s: de Woonzorgvisie 2018-2023, de Woonvisie 2022-2027 en de Omgevingsvisie.

Financiële aspecten
De begroting van het onderzoek bedroeg €15.000,- exclusief BTW en is uitgevoerd binnen het beschikbare onderzoeksbudget van de RKC op basis waarvan jaarlijks één groot onderzoek kan worden verricht.

Personele aspecten
Nee

Risico’s
Nee

Gevolgde procedure
Het onderzoek is uitgevoerd door een extern bureau conform de Verordening op de rekenkamercommissie. Het onderzoeksbureau Atrivé heeft dossierstudie verricht, interviews met ambtenaren, de burgemeester en de voormalig griffier gehouden. Voorts heeft een dialoogsessie met de raad plaatsgevonden. Op basis daarvan is de rapportage tot stand is gekomen. De nota van bevindingen is aan de ambtelijke organisatie aangeboden voor ambtelijk wederhoor. De input vanuit de ambtelijke organisatie op de feitelijke bevindingen is in de rapportage verwerkt.

Vervolgens is de concept rapportage- inclusief de conclusies en aanbevelingen- door de RKC vastgesteld en op 5 oktober 2023 aangeboden aan het college van B&W voor bestuurlijk wederhoor. De reactie van in het kader van het bestuurlijk wederhoor is als bijlage toegevoegd en maakt integraal onderdeel uit van de rapportage.

Burgerparticipatie, inspraak, zienswijzen en communicatie

Het onderzoek richt zich op de werkwijze van kaderstelling door de raad. Het onderzoek ziet op het eigen functioneren. Burgerparticipatie is niet aan de orde. Na de aanbieding van de rapportage aan de gemeenteraad zijn de uitkomsten van het onderzoek openbaar. Het rapport wordt gepubliceerd op de website van de gemeente. De behandeling in het raadsplein is openbaar en live te volgen via een link op de website van de gemeente.

Rapportage, verantwoording en evaluatie

Voor de verantwoording van het onderzoek wordt verwezen naar de bijgevoegde rapportage.
In de rapportage wordt de conclusie getrokken dat hoe breder het onderwerp, hoe complexer de bespreking en daadwerkelijke besluitvorming wordt. De complexiteit en urgentie van onderwerpen hebben invloed op de tijd die de gemeenteraad nodig heeft om het onderwerp te bespreken en om over te (kunnen) gaan tot weloverwogen besluitvorming.

De portefeuillehouder van een (beleids)onderwerp initieert op welke manier en op welk moment de gemeenteraad wordt betrokken en geïnformeerd over een onderwerp, alvorens deze ter besluitvorming bij de gemeenteraad komt te liggen. Bij alle drie onderzochte documenten was er het besef dat in de beleidsvoorbereiding aandacht moet zijn voor de kaderstellende rol van de raad en dat een deel van het succes (beleidseffectiviteit) afhankelijk is van een adequaat kader inclusief monitoring zodat de raad ook de gelegenheid heeft om bij te sturen.

Uit de dialoogsessie met de aanwezige leden van de gemeenteraad en hun ondersteuners van gemeente Edam-Volendam blijkt dat het overgrote deel neutraal of minder tevreden is over de fase van kaderstelling (slechts 7% van de aanwezigen is tevreden). Redenen hiervoor zijn dat kaderstelling meer ervaren wordt als ‘ja-zeggen’ tegen besluiten van het college van B & W. Daarnaast wordt een ongelijkheid van informatie ervaren, waardoor er een achterstand in kennis kan ontstaan. Gemeenteraadsleden hebben minder het ‘in-control’ gevoel en daarmee onvoldoende in staat zijn de consequenties van een besluit te overzien.

Bij de vaststelling van het beleid van de onderzochte deelthema’s zijn geen of nauwelijks afspraken gemaakt over het vervolg en/of de informatievoorziening hierover. De gemeenteraad wordt via (deel)projecten op de hoogte gehouden van de dagelijkse praktijk. De informatievoorziening is op deze manier nog voor een deel afhankelijk van de pro-activiteit van de betrokken partijen. Dit kan zijn vanuit de commissie PCAR, periodieke rapportages, raadsinformatiebrieven of het stellen van schriftelijke vragen. Informatiebehoefte van de raad en gewenste rapportage is een essentieel onderdeel van kaderstelling en is op de onderzochte onderwerpen nog onvoldoende ‘volwassen’ bij de gemeente Edam-Volendam. Volgens de RKC zit hierin een punt van ontwikkeling.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek naar de drie deelthema's zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd (H 4.2):

Kaderstelling

Aanbeveling 1

Het initiëren van een duidelijk startpunt bij het opstellen van (nieuw) beleid waar de gemeenteraad over besluit. Bij dit startpunt kan de gemeenteraad haar wensen en/of grenzen kan aangeven, de ambities formuleren en concrete strategische doelen voor het visiedocument aangeven. Aan de hand van deze vastgestelde kaders kan de ambtelijke organisatie het concept voor het gewenste beleid en besluitvorming te zijner tijd met bijbehorend raadsvoorstel (verder) uitwerken.

Aanbeveling 2

Bij het vaststellen van beleid in de raad ook de informatiebehoefte en de manier van communicatie hierover (laten) vaststellen. Zo kan de raad de gestelde doelen en het uitvoeringsprogramma volgen en eventueel bijsturen waar nodig geacht.

Aanbeveling 3

Het abstractieniveau van de schriftelijke raadsvragen is divers. Met de inhoud van de vragen wordt niet altijd een (directe) koppeling gemaakt met het onderliggende beleid en/of de vastgestelde visie van de gemeenteraad. Terwijl dit wel aanleiding kan zijn voor een vervolggesprek en/of aanpassing hiervan. Het toevoegen van een directe koppeling hiertussen is aan te raden, ook om hiermee de lange termijn visie van het betreffende onderwerp als basis te houden en kan het gevoel van niet constructief werk op 'stoeptegelniveau' voorkomen.

Monitoring, vergemakkelijken evalueren en bijsturen

Aanbeveling 4

Onontbeerlijk is het SMART-formuleren van zowel speerpunten (ambities) en doelen als de daaraan gekoppelde actiepunten bij het opstellen van het beleid. Dat maakt het resultaat van het gevoerde beleid inzichtelijker en meetbaar, ook voor eventuele bijsturing. Op dit onderdeel ligt een duidelijk verbeterpunt voor de gemeente Edam-Volendam.

Aanbeveling 5

Om het evalueren van vastgesteld beleid te vergemakkelijken is het hebben van een startpunt (0-meting van de huidige situatie) en beoogde doelstellingen die aantoonbaar specifiek, tijdgebonden en meetbaar helpend.

Aanbeveling 6

Door verloop in zowel de raad en de ambtelijke organisatie is het aan te raden om een initiatiefnemer vanuit de raad(splein) te koppelen aan specifieke afspraken zoals bijv. het evalueren van het beleid.

Aanbeveling 7

De koppeling maken naar een onderliggende visie bij het opstellen van Raadsinformatiebrieven door portefeuillehouder en beleidsmedewerker. Zo blijft het hogere abstractieniveau waarop de raad haar taak vervult ook onderdeel van de langere termijn en de (zichtbare) uitvoering hiervan in de praktijk.

Aanbeveling 8
Anderzijds kunnen de leden van de gemeenteraad proactief de check-vraag stellen of uitvoering aansluit bij het daarvoor opgestelde (gemeentelijke) beleid en de lange termijn visie.

Aanbeveling 9
Het toevoegen van mogelijke risico's bij een te nemen besluit zou van toegevoegde waarde zijn.

Aanbeveling 10
Het formaliseren van afspraken over tussentijdse evaluatie en het laten bewaken door de griffie.

Inrichting proces besluitvorming
Aanbeveling 11
Het inrichten van de raadsagenda gaat om zowel de tijd die tijdens een vergadering beschikbaar is, als de tijd tussen de verschillende bijeenkomsten (informatief, opiniërend, besluitvormend) waarin het agendapunt wordt behandeld. Besluitvorming kan effectiever door aandacht van het presidium voor dit aspect op het agendabeheer. Sommige onderwerpen vragen meer tijd om na te denken over het standpunt.

Aanbeveling 12
Overwegen om het Raadsplein en de Raadsvergadering uit elkaar te halen bij het bespreken van een voorstel met een kaderstellend onderwerp.

Aanbeveling 13
In samenspel met de griffie focus houden op de proactieve rol van de raad. Een nieuwe gemeenteraad betekent het (opnieuw) hervinden van de rol van zijn leden. Nieuw leden binnen de gemeenteraad hebben vlieghoogte nodig om hun (inhoudelijke) rol en taak vorm te kunnen geven. Binnen de gemeente is de griffier het aanspreekpunt voor de gemeenteraad. Het college van B & W en de ambtelijke organisatie kan hierin ondersteunen door bestaand beleid en reeds gemaakte keuzes hierin te herhalen richting de gemeenteraad.

<u>Tot slot</u>
Het begrip 'kaderstelling' is niet letterlijk in de wet vastgelegd. Wél worden er kaderstellendebevoegdheden genoemd: de budgettaire en de verordenende bevoegdheid. Concrete voorbeelden hiervan zijn de beleidsbegroting en de verordeningen, deze hebben als kaderstelling een formele status (hebben kracht van wet). Anders is het met kaderstellende voorstellen, die hebben een richtinggevende status, waarbij het college (binnen de grenzen van het politieke krachtveld) ruimte en vrijheid van handelen heeft.

De wet laat veel ruimte tot uitleg van de kaderstellende rol, ruimte die de raad zelf kan invullen. Het initiatief, de voorbereiding tot het stellen van kaders kan zowel van de raad als van het college uitgaan. Er zijn meer wegen die tot hetzelfde doel leiden. De raad kan zo zelf zijn eigen rol op het vlak van de kaderstelling bepalen.

De aanbevelingen in het rapport van de RKC geven richting aan het gesprek over de invulling van de kaderstellende rol van de raad, maar het grootste deel van de aanbevelingen zijn redelijk

instrumenteel van aard. Belangrijk is om als raad met elkaar het gesprek te voeren over hoe zij de kaderstellende rol binnen de ruimte die er is wenst in te vullen. Waar trekt de gemeenteraad de regie naar zicht toe, op welke wijze, waar laat zij de regie bij het college, waar kun en wil je samen optrekken.

In het op te stellen griffieplan wordt op deze manier gekeken naar de toekomst van de raad. De aanbevelingen van de rekenkamer, alsmede de zienswijze van het college als bestuurlijk wederhoor, kunnen in dat proces verder onderzocht, uitgewerkt en meegenomen worden.

Bijlagen:
- RKC rapportage Kaderstelling door de raad in Edam-Volendam inclusief normenkaders;
- Reactie bestuurlijk wederhoor d.d. 31 oktober 2023

Gemeente Edam-Volendam, 12 december 2023

de griffier,	wnd. voorzitter Presidium,
J. Hage	Dhr. C. Sietsema