Nieuwe tijden, nieuwe wegen

Frapper Toujours 2022-2025

Kaderstelling & controle

Eindrapport

Truth is ever to be found in simplicity, and not in the multiplicity and confusion of things
(Sir Isaac Newton, 1642-1727)

© FA-VJB/TM-WE-AB – 2024/2025

Samenvatting

Hoe kan de raad effectief de hoofdlijnen van beleid[1] vastleggen en vervolgens controleren of die ook echt gerealiseerd worden? Om die vraag te kunnen beantwoorden, is het belangrijk om eerst helder te krijgen hoe en waar de hoofdlijnen het beste kunnen worden vastgelegd. Dat vraagt om een systemische aanpak, gebaseerd op twee uitgangspunten: eenvoud bij de opzet van de informatievoorziening en eenduidigheid in het te hanteren begrippenapparaat. Die uitgangspunten helpen ons om een heldere informatiestructuur in te richten met een beperkt aantal producten die voor de raad op overzichtelijke wijze alle noodzakelijke gegevens bevat in alle fases van de beleidscyclus: voorbereiding, planvorming, besluitvorming, uitvoering en verantwoording. Als we dat adequaat inrichten, dan stelt ons dat uiteindelijk ook in staat om tot een goede termijnagenda te komen, een belangrijke wens van de raad.

Deze notitie bevat hiervoor de grondslag. Die houdt in dat de beleidscyclus kan worden opgedeeld in 3 categorieën, waaraan ondubbelzinnig informatieproducten vallen te koppelen aan de hand waarvan de raad zijn rol in de beleidscyclus zou moeten kunnen pakken. Die categorieën zijn:

1. Visie, ambities en doelen.
2. Uitvoering.
3. Verantwoording.

Per categorie geven we een definitie, gevolgd door een duiding waarmee we de begripsomschrijving betekenis verschaffen en geven we een opsomming van de informatieproducten die bij de betreffende categorie horen.

Twee inzichten staan centraal in onze denklijn: eenvoud en eenduidigheid. In plaats van zoals nu nog vaak het geval is de beleidscyclus, gevraagd en ongevraagd, te overstelpen met informatieproducten in alle soorten en maten waaraan vaak ook onderscheiden en soms overlappende doelen ten grondslag liggen, is het ten behoeve van overzicht en transparantie essentieel om zowel begrippenapparaat als productencatalogus zoveel als mogelijk te beperken. Alleen zo kan de raad grip houden op het totaal van de beleidscyclus zonder met informatie te worden overstroomd; en waarbij de informatieproducten goed aansluiten bij de onderscheiden fases van de beleidscyclus.

[1] De term beleid ziet op de samenhang tussen alle beslissingen die noodzakelijk zijn om een doel te realiseren. Op basis van deze duiding mogen we stellen dat de term betrekking heeft op de hele PDCA-cyclus (van visievorming tot en met evaluatie) en niet – zoals vaak gebruikelijk is – op onderdelen daarvan.

INHOUDSOPGAVE

I. Opzet ambtelijk uitvoeringsprogramma Frapper Toujours 5

Bevindingen van de Rekenkamer
Speerpunten voor de ambtelijke organisatie

II. Kaderstelling & controle 6

Definitie
Ambities ambtelijke organisatie
Grondslag
Eenvoud en eenduidigheid
Opzet van de informatievoorziening
Begrippenapparaat
- Visie, ambities en doelen
- Uitvoering
- Verantwoording

Bestuurlijke rollen
Productencategorie 1 - De hoofdlijnen van beleid
LANG CYCLISCH
- Wettelijk verplichte visies en plannen
- Stadsvisie (optioneel)
- Verordeningen en regelingen
- Coalitieakkoord
- Overige visiedocumenten
- Startnotitie

KORT CYCLISCH
- Koersdocument
- Stadsbegroting en doelenboom

Productencategorie 2 - De uitvoering van beleid
- *Tussen kaderstelling en uitvoering*
- Uitvoeringsagenda

Productencategorie 3 - De verantwoording
- Voortgangsmonitor Stadsbegroting
- Stadsrekening
- Tussenrapportages en evaluaties

Kanttekeningen
- Uitgangspunt
- Productencategorie 1
- Productencategorie 2
- Productencategorie 3
- Informeren, consulteren of vaststellen?

III. Reflectie – Houd het eenvoudig 18

Keuzes
Opschoning begrippenapparaat
Ruimte voor het gesprek
Hoe minder, hoe beter
Tot slot

IV. Verantwoording 23

V. Addendum 23

Op basis van de bestuurlijke bijeenkomsten najaar 2024

I. Opzet ambtelijk uitvoeringsprogramma Frapper Toujours

Hieronder schetsen we kort hoe kaderstelling & controle past in het ambtelijke uitvoeringsprogramma Frapper Toujours.

Bevindingen van de Rekenkamer
In zijn rapport *Frapper Toujours* (2020) schetst de Rekenkamer 5 rode draden op basis van zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen gedurende 20 jaar onderzoek:

1. Doelen zijn onvoldoende sturend.
2. De raad neemt weinig initiatief als het gaat om kaderstellen.
3. De onderbouwing voor financiële bijsturing door de gemeenteraad is onvoldoende.
4. Er wordt te weinig gecontroleerd op het nakomen van afspraken.
5. De informatievoorziening is onvoldoende.

Speerpunten voor de ambtelijke organisatie
In de periode september 2022 tot en met maart 2023 is onderzocht hoe de ambtelijke organisatie op deze rode draden kan inspelen. Dat heeft geleid tot het formuleren van 4 speerpunten, de pijlers onder het ambtelijk uitvoeringsprogramma:

1. Kaderstelling & controle (op basis van de rode draden 1,2 en 4)
2. Informatiehuishouding & sturing op doelen (op basis van de rode draden 1 en 5)
3. Ambtelijk vakmanschap (op basis van alle rode draden)
4. Samenspel (op basis van de rode draden 3 en 5).

Vanaf april 2023 zijn we met de pijlers aan de slag gegaan. Dat heeft voor speerpunt 1 dit rapport opgeleverd.

II. Kaderstelling & controle

Hieronder beschrijven we het eindresultaat van 3 ambtelijke sessies, inclusief tussentijdse afstemming met college en met het raadspresidium over de ontwikkelde denklijn.

Definitie
Kaderstelling betreft het op hoofdlijnen vaststellen van het beleid[2] en het aangeven van de grenzen waarbinnen bestuurlijke bevoegdheden mogen worden uitgevoerd.[3]
Controleren houdt in: het toezicht houden op.[4]

Ambities ambtelijke organisatie
1. Ambtelijke adviseurs faciliteren een duidelijke rolverdeling tussen college en raad op basis van afgebakende stappen in de beleidscyclus.
2. Deze afgebakende stappen vertalen ze in eenduidige producten.
3. Ze ondersteunen de raad om grip te krijgen op zijn rol en verantwoordelijkheid in de beleidscyclus.[5]
4. Ze zorgen ervoor dat de raad met het college het goede gesprek kan voeren over visie, ambities, doelen, planning en resultaten.

Grondslag
“Raadsleden bepalen de belangrijkste punten van het beleid van de gemeente. Ze controleren of het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) het beleid goed uitvoert. De leden van de gemeenteraad maken de begroting en controleren het financiële jaarverslag van de gemeente, ” aldus de omschrijving van de bestuurlijke taak van de gemeenteraad.[6] Dat wordt meestal samengevat als: de raad is kaderstellend en controleert.

Belangrijk is: wat moet een raad kunnen met de informatie die hij krijgt aangeboden? In beginsel drie dingen:
1. De raad moet de hoofdlijn van het gemeentelijk beleid kunnen vaststellen en daarbij keuzes kunnen maken uit voorliggende alternatieven.
2. De raad moet in staat zijn de hiervoor relevante besluiten te nemen.
3. De raad moet in staat zijn de resultaten te monitoren.

Eenvoud en eenduidigheid
Hoe en waar kunnen de hoofdlijnen van gemeentelijk beleid het beste worden vastgelegd? Dat vraagt om een systemische aanpak, gebaseerd op twee uitgangspunten:

---

[2] Zie: annotatie 1 voor de definitie van de term beleid.
[3] Bron: www.betekenis-definitie.nl/kaderstellend
[4] Bron: www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis
[5] De ondersteuning van de raad is primair de rol van de raadsgriffie. Niettemin spelen andere ambtelijke actoren hierbij een cruciale rol waar het betreft de kwaliteit van de informatievoorziening. Die komt niet alleen tot uiting in de kwaliteit van producten, maar tevens in het samenspel met de raadsgriffie.
[6] De omschrijving is ontleend aan: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/raadsleden. We spreken hier bewust van de *bestuurlijke* taak, omdat de gemeenteraad ook nog andere opgaves heeft in relatie tot zijn kerntaak als volksvertegenwoordiging. Ofschoon andere definities mogelijk zijn (zie ook: de Memorie van Toelichting op de Wet dualisering gemeentebestuur), kiezen we in deze notitie voor de betekenisomschrijving die het beste aansluit op de rol van de raad in de PDCA-/beleidscyclus.

1. Eenvoud bij de opzet van de informatievoorziening.
2. Eenduidigheid in het te hanteren begrippenapparaat.

Die uitgangspunten zouden ons moeten helpen om een heldere informatieboom in te richten met een aantal duidelijk omschreven producten die voor de raad op overzichtelijke wijze alle noodzakelijke gegevens bevat in de fases van de beleidscyclus die voor kaderstelling & controle relevant zijn.

Opzet van de informatievoorziening
In onderstaande figuur zijn de onderscheiden stappen in de beleidscyclus weergegeven.



Bron: Helder en integraal adviseren – Gemeente Utrecht en Pastoor BV

Voor kaderstelling & controle zijn de volgende stappen in de beleidscirkel relevant:
1. Probleemanalyse (met het oog op het formuleren van een visie).
2. Opgaveverkenning (met het oog op formuleren van ambities en doelen).
3. Besluit (in relatie tot visie, ambities en doelen met daaraan gekoppeld middelen).
4. Uitvoering (het maken van een uitvoeringsagenda).
5. Evaluatie (met het oog op verantwoording over de uitvoering en de resultaten).

Begrippenapparaat[7]
Visie, ambities en doelen
1. Een visie vormt het verhaal achter de reden waarom we dingen doen: hoe kijken we naar de samenleving, welke publieke waarden willen we realiseren en wat zijn daarbij onze leidende principes? Aldus beschrijft een visie wat we, soms zelfs op een termijn van meerdere bestuursperiodes (10-15 jaar), willen bereiken. Het gaat in de kern om de verandering die we willen bewerkstelligen.

[7] Het is belangrijk dat via een organisch proces in alle documenten het begrippenapparaat geleidelijk aan eenduidig gebruikt gaat worden. Het meest natuurlijke moment daarvoor is wanneer een document aan herziening toe is.

2. Een ambitie formuleert op hoofdlijnen hoe we de verandering tot stand willen brengen.
3. Een doel is een verbijzondering van een ambitie en wordt gekenmerkt doordat het in een vast te leggen tijdsbestek te realiseren valt.

Bij visie en ambities gaat het om de vraag: wat voor een stad willen we zijn? Het abstractieniveau van beide is hoog. Visie, ambities of onderdelen van beide, vinden we nu vaak terug in documenten als een stadsvisie, een coalitieakkoord, of soms ook in de vorm van *mission statements* ten behoeve van specifieke maatschappelijke thema's. Veelal staat daarbij het narratief centraal. Bij doelen gaat het vooral om de vraag: wat is er volgtijdelijk nodig en waarom? Bij doelen gaat het om het concreet en behapbaar maken van het narratief en ze vormen de brug naar de uitvoering.

Visie, ambities en doelen vormen gezamenlijk de hoofdlijnen van beleid en zijn dus bij uitstek het domein van de raad.

Uitvoering

De uitvoering is het domein van het college. Bij uitvoering gaat het om de concrete activiteiten en de daarvoor benodigde afspraken, menskracht (ook van *stakeholders*) en middelen (geld en faciliteiten) die nodig zijn om binnen een gesteld tijdpad doelen te realiseren. Deze parameters van de uitvoering leggen we vast in een uitvoeringsagenda.

De uitvoeringsagenda geeft ten aanzien van een specifiek maatschappelijk domein of vraagstuk antwoord op de vraag: hoe bereiken we onze doelen, wat moeten we daarvoor doen, wie en wat is er verder nog voor nodig om tot het gewenste resultaat te komen, hoe gaan we het precies doen en wat gaat het kosten? Het gaat dus in de kern om het operationaliseren van doelen in concreet omschreven activiteiten en de randvoorwaarden die van belang zijn om het resultaat te bereiken.

Een uitvoeringsagenda hoeft niet beperkt te zijn tot één bestuursperiode en dient ook niet van begin af aan volledig te zijn uitgewerkt. Zeker bij ingewikkelde, multidisciplinaire vraagstukken zal een uitvoeringsagenda vaak stapsgewijs, door werkenderweg doelen te verwezenlijken (het zogeheten *agile* werken), tot stand komen. Een uitvoeringsagenda kent soms dus verschillende stadia van ontwikkeling en kan ook, afhankelijk van nieuwe politieke wensen, gaandeweg worden aangepast.

Belangrijk hier is wel de notie dat we niet telkens nieuwe documenten maken om de ontwikkeling in de uitvoering vorm te geven, maar dat we de uitvoeringsagenda bij elke nieuwe stap telkens aanvullen. Daarmee blijft de informatie voor de raad op één plek en in één document beschikbaar.

Verantwoording

Het college verantwoordt zich ten opzichte van de raad over de uitvoering van beleid. Plat gezegd betekent verantwoording eigenlijk niet meer dan: het uitleggen waarom je het zo deed.[8] Het uitleggen of verklaren van iets tegenover derden, waarbij specifiek gedacht

[8] Bron: https://www.encyclo.nl

moet worden aan een door degene die verantwoordt verrichte prestatie of handeling.[9] In de bestuurlijke context zit er echter vaak ook een evaluatieve kant aan de verantwoording. Een verantwoording kenmerkt zich daarom door twee elementen. De eerste: wat hebben we gedaan en waarom deden we dat? De tweede: wat is het inhoudelijke resultaat, hebben we dat binnen de gestelde tijd en de financiële kaders gerealiseerd en hoe verhoudt dat zich ten opzichte visie, ambities en doelen? Indien nodig kan hierbij tevens ruimte zijn voor reflectie op de vraag: zitten we op de goede weg, of moeten we de koers bijstellen dan wel extra inspanningen verrichten?

Het gaat daarbij enerzijds om het sec beschrijven van feiten in relatie tot handelingen en prestaties en anderzijds om de duiding van de maatschappelijke impact daarvan (wat heeft het bewerkstelligd?).

Een verantwoording is niet beschouwend, apologetisch dan wel triomfalistisch van karakter; het is geen verkooppraatje. De feitelijkheid waarborgt dat de raad alle ruimte krijgt voor een politiek oordeel.

Het college van B&W stelt de verantwoording op. De raad geeft zijn politieke oordeel.

Bestuurlijke rollen

1. De gemeenteraad legt visie, ambities en doelen vast als zijnde de hoofdlijnen van beleid.
2. Het college van B&W stelt op basis van visie, ambities en doelen de uitvoeringsagenda's vast, is verantwoordelijk voor de uitvoering en legt hierover tijdig verantwoording af. De raad kan per motie aanvullende wensen formuleren, zowel bij de start van de uitvoering conform uitvoeringsagenda als naar aanleiding van de verantwoording door het college.
3. De raad controleert de uitvoering en daarmee de verwezenlijking van visie, ambities en doelen op basis van de door het college gegeven verantwoording.

Productencategorie 1 - De hoofdlijnen van beleid (visie, ambities en doelen)
We gaan werken met een vast instrumentarium voor kaderstelling. In onderstaande tabel staat dit instrumentarium beschreven.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de tabel nader uitgewerkt.

Lang cyclisch		
	Wettelijk verplichte visies en plannen	Raad stelt vast
	Stadsvisie (optioneel)	Raad stelt vast
	Verordeningen en regelingen	Raad stelt vast
	Coalitieakkoord	Optioneel kan dit vastgesteld worden door de raad

[9] Bron: https://nl.wikipedia.org

	Overige visiedocumenten	Indien gewenst door college of raad, raad stelt vast.
Kort cyclisch		
	Koersdocument	Raad stelt vast, vanaf 2026 punt van discussie
	Stadsbegroting en doelenboom	Raad stelt vast
Procesmatig		
	Startnotitie	College stelt vast, raad kan agenderen. Doel: oriënterend in gesprek over proces en inhoud voor wijziging van ambities en doelen. Nadrukkelijk niet bedoeld als verbindingsinstrument tussen kaderstelling en uitvoering.

Bij producten waarmee de raad de hoofdlijnen van beleid bespreekt en/of vastlegt gaat het om nota's waarin de strategische ontwikkeling van de stad centraal staat, maar ook om verordeningen en arrangementen in relatie tot gemeenschappelijke regelingen of andere vormen van bovenlokale samenwerking waarover de raad bevoegd is te besluiten.

We maken hierbij onderscheid tussen lang en kort cyclisch. Lang cyclisch zijn in elk geval de hoofdlijnen van beleid die voor meerdere raadsperiodes worden vastgelegd (denk aan een Stadsvisie, maar ook de Omgevingsvisie), c.q. die voor onbepaalde duur worden afgesproken (verordeningen en regelingen). Ook het Coalitieakkoord rekenen we tot de lang cyclische hoofdlijnen, ook al is de looptijd beperkt tot één raadsperiode.

Het Koersdocument en de Stadsbegroting met de doelenboom rekenen we tot de kort cyclische reeks. Jaarlijks kan de raad deze herijken en bijstellen.

LANG CYCLISCH
Het voor een meerjarige periode vastleggen van visie, ambities en doelen.

Wettelijk verplichte visies en plannen

Wetgeving kan de gemeente verplichten tot een visie of een plan op specifieke domeinen of vraagstukken. Een voorbeeld hiervan is de Omgevingsvisie: een langetermijnvisie voor de gehele fysieke leefomgeving, waarin de samenhang wordt beschreven tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. [10] Een ander voorbeeld is de Woonvisie met daarin opgenomen het gemeentelijke beleid ten aanzien van (een deel van) de woningmarkt rondom volkshuisvestingsvraagstukken voor de langere termijn. [11]

[10] Bron: https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie-gemeente/
[11] Bron: https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/lokale-driehoek/gemeenten

Daarnaast kan het Rijk op grond van artikelen 110 en 111 Gemeentewet de gemeente verplichten een plan te maken dat een samenhangend geheel van op elkaar afgestemde keuzes bevat en bedoeld is ter afstemming tussen gemeente, provincie of het Rijk. Eenzelfde verplichting kan het Rijk ook opleggen als ontwikkeling van beleid op een nieuw beleidsterrein dit noodzakelijk maakt. In dat verband wordt vaak de term kadernota gebruikt.[12]

Andere voorbeelden van wettelijke verplichte plannen zijn: het WMO beleidsplan (artikel 2.1.2 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 verplicht de raad periodiek een plan te maken omtrent het te voeren beleid), artikel 38b Politiewet (tenminste eenmaal in de vier jaar stelt de gemeenteraad de doelen vast op het terrein van veiligheid) en artikel 3a van de Wet Veiligheidsregio's (de gemeenteraad stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vast betreffende de brandveiligheid en de werkwijze en kwaliteit van de brandweerzorg). De wetgever hanteert hierbij de term 'plan', maar feitelijk gaat het hierbij veelal toch om meerjarige visies, ambities en doelen.[13]

Visies en plannen die op grond van wetgeving verplicht zijn gesteld, worden door de raad vastgesteld op voorstel van het college van B&W.

Stadsvisie (optioneel)[14]

Een stadsvisie werpt de blik vooruit naar een ver punt op de horizon. Hoe willen we dat de stad er in het jaar X uitziet? Welke publieke waarden willen we daarbij realiseren en hoe willen we dat samen met de inwoners doen? Feitelijk een geïdealiseerd vergezicht op de toekomst van de stad, die de gewenste ontwikkeling beschrijft en duidt.

De Stadsvisie wordt door de raad vastgesteld. De totstandkoming ervan staat onder regie van de raad zelf. Het is geenszins een verplichte exercitie. De raad beslist zelf over nut en noodzaak.

Verordeningen en regelingen

De Gemeentewet en andere wettelijke regelingen geven gemeenten de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften uit te vaardigen. Een voorbeeld zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid en beheer van de gemeente en voor de inrichting van de financiële organisatie (artikel 212 Gemeentewet). Zulke voorschriften hebben een normstellend karakter en zijn bij wet afdwingbaar. We spreken dan van een verordening.

Daarnaast zijn er regelingen, bijvoorbeeld rondom bovenlokale, c.q. regionale samenwerking. Daarbij gaat het om afspraken over de wijze waarop zo'n samenwerking

---

[12] Een voorbeeld is de Nota Grondbeleid. Die beschrijft hoe de gemeente opereert op de grondmarkt, schetst de inzet van instrumenten hierbij en en geeft aan hoe de beheersing en verantwoording geregeld zijn. Veranderende wet- en regelgeving vormt een belangrijke reden voor periodieke herziening. Overigens is de term kadernota ontleend aan het landelijk begrippenapparaat en niet in overeenstemming met de terminologie die wij willen gebruiken. Zie hervoor ook: annotatie 13.

[13] Het Rijk hanteert in zijn wettelijke bepalingen niet altijd eenduidige terminologie. Zo roept de term plan connotaties op met de uitvoering, terwijl bedoeld is: beleid, overigens zonder dat begrip dan weer nader te duiden. In ons begrippenapparaat vermijden we de term plan zoveel mogelijk ten einde verwarring te voorkomen.

[14] Zie ook: annotatie 24, in deel III van deze notitie.

dient te verlopen. Het Omgevingsplan[15] is een voorbeeld van een lokale regeling met daarin de algemene regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving.[16]

Er is een discussie mogelijk over de vraag of verordeningen en regelingen nu gaan over visie, ambities en doelen dan wel over de uitvoering. Behoren ze nu tot productencategorie 1 of 2? Wij kiezen ervoor om ze bij productencategorie 1 in te delen, omdat ze voor een belangrijk deel toch wel bepalend zijn voor wat we de hoofdlijnen van beleid noemen. Vaak zijn het ook geen echte uitvoeringsdocumenten, maar geven ze vooral uitgangspunten en richtlijnen mee voor de uitvoering.

Verordeningen en regelingen worden door de raad vastgesteld op voorstel van het college van B&W.

Coalitieakkoord

Visie, ambities en doelen voor de stad gedurende de zittingsperiode van de raad, gebaseerd op een akkoord tussen raadsfracties. Het college, met uitzondering van de burgemeester doorgaans samengesteld uit vertegenwoordigers namens de partijen die het akkoord gesloten hebben, zal zich meestal aan het akkoord gebonden voelen.

Overigens blijft een coalitieakkoord in de gangbare praktijk lang niet altijd beperkt tot visie, ambities en doelen. Vaak worden er ook zaken rondom de uitvoering vastgelegd door afspraken te maken over specifieke activiteiten. Ondanks dit wat hybride karakter, rekenen we het wel tot productencategorie 1. Het bevat in de kern immers wel een opvatting over waar het met de stad naartoe moet binnen het (meerjarige) tijdsbestek van de zittingsduur van de raad.

Het Coalitieakkoord kan door de raad vastgesteld, maar dat hoeft niet. In dat laatste geval zal de realisatie afhangen van het college en de collegeschragende raadsfracties.

Overige visiedocumenten

Bovenstaand instrumentarium is het standaardinstrumentarium voor kaderstelling. Het kan zo zijn dat het politiek-bestuurlijke proces gediend is met visiedocumenten op specifieke vraagstukken. Indien daar sprake van is, en raad en college zijn van mening dat het vraagstuk te kort gedaan wordt met een plek in een generiek document, dan kan de keuze gemaakt worden te werken met een nieuw op te stellen kaderstellend document. De kernvraag is altijd wat zo'n type document toevoegt aan de doelenboom in de P&C-cyclus.

Startnotitie

Als op een specifiek maatschappelijk domein of vraagstuk ontwikkelingen te verwachten of reeds gaande zijn die een (nieuwe) probleemanalyse en opgaveverkenning nodig maken,

---

[15] Zie: annotatie 13. De benaming Omgevingsplan is wettelijk vastgelegd.
[16] Bron: https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/
In de toelichting in het brondocument wordt het als volgt geconcretiseerd: "De gemeente kan voor ieder gebied zeggen welke activiteiten zij wel of niet toestaat, bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid. In haar omgevingsplan hoeft de gemeente niet specifiek te bepalen wat er in welk gebied komt. (…) De gemeente zorgt dat de regels in het omgevingsplan samen leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, Omgevingswet)."

dan wel nopen tot het meerjarig herijken en verrijken van bestaande doelen, dan kan het nuttig zijn om een startnotitie op te stellen.[17] Een startnotitie biedt de mogelijkheid om met de raad oriënterend te bespreken wat de uitdaging is en wat dit betekent voor de visie, de ambities en de doelen ten aanzien van het betreffende maatschappelijke domein of vraagstuk.

Een startnotitie is niet meer dan een stuk dat de raad ter consultatie wordt voorgelegd. Suggesties en wensen van de raad kunnen uiteindelijk een plek krijgen in een nieuw visiedocument, de doelenboom van de Stadsbegroting of in de uitvoeringsagenda (productencategorie 2).[18]

KORT CYCLISCH
De herijking en verrijking van visie, ambities en doelen in de jaarlijkse P&C-cyclus.

Koersdocument
Het koersdocument heeft tot doel om jaarlijks de belangrijkste ontwikkelingen, vooruitzichten en voornemens te schetsen rondom visie, ambities en doelen, die in de Stadbegroting verdere uitwerking en een financiële vertaling moeten krijgen. De gemeente is overigens niet verplicht om dit document te maken, het is een keuze.

Stadsbegroting en doelenboom
In de Stadsbegroting worden de budgetten vastgelegd waarover de gemeente in het komende jaar kan beschikken. Sinds enige jaren is de Stadbegroting voorzien van een doelenboom, waarin elk jaar visie, ambities, doelen en activiteiten geactualiseerd kunnen worden. Tot op het niveau van de doelen worden budgetten gealloceerd (budgetrecht van de raad). Het is belangrijk visie, ambities en doelen zoals vastgelegd in de overige hierboven vermelde documenten elk jaar consequent door te vertalen naar de doelenboom in de Stadsbegroting, inclusief een beschrijving van de bijbehorende activiteiten. Daarmee heeft de raad via de Stadsbegroting altijd een actueel overzicht.

De Stadbegroting wordt door de raad vastgesteld op voorstel van het college van B&W.

Het bijstellen van de doelenboom (ambities en doelstellingen) zien we als een wijziging van de kaders. Indien we de kaders op deze manier wijzigen, wordt hiervoor een startnotitie opgesteld als het om een impactrijke wijziging gaat.

Productencategorie 2 - De uitvoering van beleid
In deze categorie gaat het om de vraag waar de het college van B&W de relevante aspecten ten aanzien van de uitvoering vastlegt. Daarvoor kennen we maar één product: de uitvoeringsagenda.[19] Voor de raad is die ter informatie, wat overigens niet uitsluit dat de

[17] In de huidige praktijk spreken we nog vaak van een visiedocument, daar waar eigenlijk een startnotitie nodig is. Bijvoorbeeld: de cultuurvisie of de economische visie.
[18] *In de PDCA / beleidscyclus zien wij de startnotitie als instrument om te komen tot nieuwe kaderstelling.*
[19] In conceptversies van deze notitie werd de term plan gebruikt. Maar vanwege begripsverwarring met wettelijk voorgeschreven plannen die geen betrekking hebben op de uitvoering – zie ook: annotatie 13 - is uiteindelijk gekozen voor de term uitvoeringsagenda.

raad hierover met het college het gesprek kan zoeken en eventueel nog suggesties en wensen meegeeft.

Tussen kaderstelling en uitvoering

Wanneer stopt kaderstelling en begint het richting geven aan uitvoering? Over de scheidslijn tussen beleid en uitvoering willen we nog in gesprek met de raad. Op dit moment vinden de fractievoorzitters de visiedocumenten en de doelenboom nog te “hoog over”. De wens is uitgesproken om visiedocumenten meer sturend te laten zijn: zowel inhoudelijk (welke keuze maken wij) als financieel (wat is het financiële gevolg). We zien een aantal oplossingsrichtingen voor dit vraagstuk:

1. Bij impactrijke beleidswijzigingen legt het college een startnotitie voor aan de raad. Deze startnotitie wordt besproken en onderdeel van deze bespreking is “waar gaat kaderstelling over in uitvoering”. De raad kan zelf actief aangeven hoe ver zij de diepte in wil. Als de behoefte bestaat uitvoeringsrichtingen bij de raad terug te leggen, dan gebeurt dit met een raadsbrief die de raad kan agenderen.

2. We gaan op zoek naar een nieuwe standaard voor het taalgebruik in onze kaderstellende documenten. Collegeleden en fractievoorzitters zijn van mening dat doelen regelmatig nog te abstract worden geformuleerd. Daardoor ontstaat een gevoel dat te weinig richting wordt gegeven. We zoeken naar kaders die duidelijk, impactrijk en betekenisvol zijn, zonder dat het te operationeel wordt. We zorgen ervoor dat visies voorzien zijn van financiële paragraaf.

Het gesprek over de grens tussen beleid en uitvoering willen we blijven voeren.

Uitvoeringsagenda

Een uitvoeringsagenda bevat de uitwerking van de hoofdlijnen van het beleid in concrete acties en alles wat daarmee in het belang van de uitvoering samenhangt, zoals: de stakeholdersanalyse, mogelijke scenario’s en afwegingen, afspraken met stakeholders over rollen, taken en verantwoordelijkheden, de koppeling van budgetten aan activiteiten (concrete uitwerking kaders Stadsbegroting), de concrete resultaten die te realiseren zijn, de planning en de momenten waarop tussenrapportages of evaluaties plaatsvinden. Tevens beschrijft de uitvoeringsagenda randvoorwaarden en risico’s.

Indien de uitvoeringsagenda niet gebaseerd is op bestaande kaders en de uitvoeringsagenda impactrijk is, kan het college van B&W de raad de uitvoeringsagenda als bespreekstuk aanbieden. De raad heeft dan nog de mogelijkheid om suggesties en wensen mee te geven.

Productencategorie 3 - De verantwoording

In deze categorie gaat het om producten waarmee het college van B&W verantwoording aflegt over de beleidsrealisatie.

Voortgangsmonitoren

De voortgangsmonitor geeft op hoofdlijnen informatie over de uitvoering van de Stadsbegroting. Gemeld worden financiële afwijkingen ten opzichte van de voornemens en de budgetten, zoals die in de Stadsbegroting zijn opgenomen. Begrotingswijzigingen worden alleen voorgesteld voor zover dat noodzakelijk is.

Het betreft een verantwoording door het college van B&W, maar voorstellen voor begrotingswijzingen worden op basis van de Gemeentewet wel formeel door de raad vastgesteld.

Stadsrekening

De Stadsrekening is het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente met daarin een verantwoording over de uitvoering van de Stadsbegroting.[20]

Het betreft een verantwoording door het college van B&W, maar wordt op basis van de Gemeentewet wel formeel door de raad vastgesteld.

Tussenrapportages en evaluaties

Los van de P&C-cyclus kan verantwoording plaatsvinden over de voortgang van uitvoeringsagenda's. Al naar gelang hierover in een uitvoeringsagenda afspraken zijn vastgelegd, kan het hierbij gaan om tussenrapportages of om evaluaties bij afronding van een uitvoeringsagenda.

Het betreft een verantwoording door het college van B&W. Bij een tussenrapportage kan het gesprek hierover met de raad het college aanleiding geven om een uitvoeringsagenda bij te stellen. Bij een evaluatie kan het gesprek met de raad aanleiding geven om als follow-up in een kaderstellend document uit productencategorie 1 de visie te herijken, c.q. te verrijken, en nieuwe ambities en doelen door de raad te laten vastleggen.

Kanttekeningen

Uitgangspunt

Kaderstelling & controle staat of valt met een heldere rolverdeling en rolinvulling tussen college en raad in de beleidscyclus. De raad legt de hoofdlijnen van beleid vast in visie, ambities en doelen. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering en de verantwoording. Het hierboven geschetste begrippenkader en de indeling in productencategorieeën vormen hierbij de basis.

[20] De laatste jaren is het gebruikelijk om vooruitlopend op de Stadsrekening de raad via de Verantwoording Grote Projecten (VGP) inzicht te geven in de voortgang, planning, programmabijstellingen, financiële aanpassingen en/of risico's van het grondbeleid. De vraag is hoe zinvol dit is. In beginsel is er geen sprake van besluitvorming, omdat pas bij het Koersdocument gesproken wordt over de middelen voor nieuw beleid, respectievelijk bij de Stadsbegroting de parameters hiervoor worden vastgesteld en de risico's herijkt. In beginsel zou het volstaan om het VGP als bijlage bij de Stadsrekening te voegen.

Productencategorie 1

Binnen deze productencategorie is het Koersdocument in samenhang met de Stadsbegroting en doelenboom de feitelijke ruggengraat voor de kaderstelling. Die geven de raad namelijk jaarlijks de gelegenheid om de hoofdlijnen van beleid bij te stellen of opnieuw vast te leggen en daarover het debat te voeren. Daarbij zijn ze in de P&C-cyclus nadrukkelijk gekoppeld aan de belangrijkste verantwoordingsdocumenten.

Dat laatste is bij de meeste lang cyclische documenten niet het geval, wat de raad minder sturingsmogelijkheden geeft. Wettelijk vast te stellen visies en plannen, en eventueel ook een Stadsvisie, hebben bovendien een meerjarige doorlooptijd. Het Coalitieakkoord is een afspraak tussen (collegeschragende) raadsfracties; de overige fracties hoeven hier geen binding mee te voelen. Los daarvan landen de voornemens uit het Coalitieakkoord eigenlijk altijd in de P&C-cyclus, waardoor sturing feitelijk via de instrumenten in die cyclus plaatsvindt.

Verder is de vraag in hoeverre verordeningen en regelingen daadwerkelijk kaderstellend zijn – leggen we met algemeen verbindende voorschriften of afspraken over bovengemeentelijke samenwerking nu echt kaders vast? - maar ze hebben wel een bindend karakter en kunnen (meerjarig) bepalend zijn voor de marges van beleid.

Het is in elk geval belangrijk dat de kaderstellende documenten goed op elkaar aansluiten waar het betreft het vastleggen van visie, ambities en doelen. Gelet op het belang van de P&C-cyclus als sturingsinstrument voor de raad op de hoofdlijnen van beleid is het essentieel dat ze eenduidig in de doelenboom terechtkomen.

Productencategorie 2

In deze productencategorie kan geen sprake zijn van kaderstelling. Door deze afbakening vermijden we de valkuil hybride producten te leveren, waarbij hoofdlijnen en uitvoering door elkaar lopen en het onduidelijk is wie – college of raad? - waarover besluit.

Het gaat in deze categorie nadrukkelijk om één document, waarmee het college invulling geeft aan wat in de Stadsbegroting met doelenboom over de hoofdlijnen is afgesproken. Om die reden worden ze slechts ter informatie aan de raad aangeboden. Wat niet wegneemt dat het de raad altijd vrijstaat om het gesprek te zoeken, c.q. via moties wensen uit te drukken in relatie tot de uitvoering van beleid.

Productencategorie 3

Ook deze productencategorie vormt een afgebakende stap in de beleidscyclus. Het gaat om evaluatie en verantwoording, waarbij in beginsel geen uitspraken worden gedaan over herijking van beleid. In beginsel hanteren we daarvoor altijd de Startnotitie, eventueel bij hoge uitzondering nog het Koersdocument. Dat moet ervoor zorgen dat kaderstelling en controle ook echt gescheiden processen zijn, waarbij de doorvertaling van lessen uit de verantwoording een eerste stap is in een nieuwe cyclus.

Informeren, consulteren of vaststellen?

Niet elk document hoeft door de raad te worden vastgesteld. Het Koersdocument is feitelijk toch bedoeld ter consultatie van de raad in de opmaat naar de Stadsbegroting.

Wensen en verwachtingen van de raad krijgen daar uiteindelijk hun weerslag. Startnotitie en uitvoeringsagenda zijn voor de raad ter informatie en kunnen op zijn verzoek onderwerp van bespreking zijn, maar het college staat aan het roer voor de uitvoering. Niet alle verantwoordingsdocumenten behoeven vaststelling; soms zijn ze louter bedoeld om de raad in staat te stellen te reflecteren op de resultaten en eventueel wensen en suggesties mee te geven voor herijking en bijstelling – met uitzondering van de Stadsrekening (omdat de wetgever dat zo heeft vastgelegd).

Het is belangrijk om dit onderscheid te hanteren, want dat voorkomt dat er besluiten plaatsvinden die ofwel niet nodig zijn, ofwel door het verkeerde bestuursorgaan worden genomen. Als de raad niet het bevoegde gezag is, dan wordt hij geïnformeerd. Als de raad

wel bevoegd gezag is maar het belangrijk is om eerst de gedachtewisseling te laten plaatsvinden alvorens formeel te besluiten, dan wordt hij geconsulteerd. Als het belangrijk is dat de raad zich in welke zin dan ook uitspreekt, hetzij op stukken die ter informatie dan wel ter consultatie voorgelegd worden, kan dat ook zonder formeel besluit. Zo kunnen scenario's worden geschetst, waarbij de raad kan worden gevraagd om zich uit te spreken over de variant die voor hem de voorkeur heeft. Ook dat draagt ertoe bij dat we geen hybride documenten meer gaan maken.

Samenvattend: Koersdocument, startnotitie en uitvoeringsagenda zouden voor de raad slechts ter consultatie, respectievelijk ter informatie dienen te zijn. Hetzelfde geldt voor verantwoordingsrapportages (met uitzondering van de Verantwoordingsmonitor Stadsbegroting en de Stadsrekening).

III. Reflectie - Houd het eenvoudig!

“De waarheid is altijd te vinden in eenvoud, en niet in de verscheidenheid en verwarring van de dingen, ” zo luidt een uitspraak van de beroemde Britse natuurkundige Sir Isaac Newton (1642-1727).[21] Het is niet moeilijk, maar we maken het ons vaak moeilijk.

Keuzes

Dat is een kwestie van fundamentele keuzes. We produceren nu te veel stukken met een beleidsvormend karakter, waardoor het overzicht verdwijnt over wat nu echt is afgesproken inzake visie, ambitie, doelen en uitvoering. Door de hierboven beschreven drieslag te maken en die door te vertalen naar een beperkte productencatalogus zorgen we niet alleen voor overzicht en transparantie, maar ontstaat er ook meer ruimte om te werken aan resultaten in plaats van aan papier. Tegelijkertijd helpt het de ambtelijke adviseurs om betekenis te kunnen geven aan hun bijdragen aan de cyclus van planning & control. Zij leggen daarmee immers de basis voor de uitvoeringsagenda’s.

Een keuze kan daarbij ook zijn om de hierboven beschreven productencatalogus nog verder op te schonen. Dat geldt zeker voor een een aantal producten waarmee lang cyclisch de hoofdlijnen worden vastgelegd. In hoeverre stuurt de raad nu daadwerkelijk met nota’s die een visie pretenderen over meerdere raadsperiodes heen? Zitten we dan niet op een zodanig geaggregeerd abstractieniveau dat het de vraag is wat hier nog echt de betekenis van is? Denk bijvoorbeeld aan een product als de Stadsvisie. Maar het geldt evenzeer voor de overige productencategorieën. Het is goed om terughoudend om te gaan met het produceren van een startnotitie. De vraag is verder of wel altijd alle voortgangsmonitors nodig zijn, terwijl uiteindelijk de Stadsrekening alles moet bevatten wat voor de raad relevant is.[22]

Hiermee is niet gezegd dat al deze producten zouden moeten verdwijnen, maar hooguit dat het belangrijk is om steeds goed na te blijven denken over de vraag wat echt hun toegevoegde waarde is.

Opschoning begrippenapparaat

Fundamentele keuzes betekenen ook dat we een aantal ingeburgerde begrippen laten vallen. Zo zijn we veelal gewend om de cyclus van voorbereiding, planvorming, besluitvorming en uitvoering te starten met een visie. Maar feitelijk is een visie niet meer dan een een beschrijving van wat we voor de stad willen bereiken, vaak ingegeven door specifieke maatschappelijke waarden. Die hoeft dus niet nog eens voor elk beleidsdomein geformuleerd te worden. In beginsel volstaan Koersdocument en Stadsbegroting om de visie voor de stad vast te leggen.[23]

---

[21] Truth is ever to be found in simplicity, and not in the multiplicity and confusion of things. *Bron: Rules for methodizing the Apocalypse Rule 9.*

[22] Dit vraagt een herbezinning op artikel 6 van de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie 2023. Tijdens de ambtelijke sessie kwam naar voren dat niet iedereen overtuigd is van de meerwaarde van voortgangsmonitors, terwijl het wel veel werk oplevert.

[23] De raad heeft na het verstrijken van de laatste Stadsvisie er niet meer voor gekozen om een nieuwe te maken. Naar onze mening een terechte keuze, omdat het niet echt van toegevoegde waarde is.

Evenmin hoeven we ambitiedocumenten op te stellen. Visie en ambities worden immers beschreven in het Koersdocument en daarna vastgelegd in de Stadsbegroting met doelenboom. De vraag is: wat kan de raad met al die losse documenten over visie en ambities? Zonder aan een plan te zijn gekoppeld heeft de raad geen mogelijkheid om de realisatie ervan te monitoren.

Evenzeer zijn we verknocht aan het begrip beleid bij de definitie van onze informatie- en besluitvormingsproducten, maar feitelijk valt er geen eenduidige begripsdefinitie te geven.[24] In onze praktijk is met beleid bedoeld wat we gaan doen, maar beschrijven we toch vooral wat onze ambities zijn. Het gebruik van het begrip uitvoeringsagenda heeft dan het voordeel dat iedereen meteen weet dat het om de uitvoering gaat. Gelet op het feit dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad volgtijdelijke acties zijn waarmee hij op basis van de bestuurstaak die hem eigen is participeert in de cyclus van voorbereiding, planvorming, besluitvorming, uitvoering en verantwoording, draagt de term beleid en het ingesleten gebruik daarvan weinig bij aan wat de raad nodig heeft om deze specifieke taak waar te maken.

Ook het begrip kader wordt vaak gebruikt om producten te typeren. Bijvoorbeeld als we spreken van een beleidskader of een kadernota. Maar hoe functioneel is dat? Bij een kader gaat het om de situationele context, het raamwerk, het verband, de achtergrond.[25] Het kan gaan om wettelijke regels, in gemeentelijke verordeningen vastgelegde regels, financiële spelregels (begrotingsregels), subsiedieregels, inkoopregels of personele regelingen die van toepassing zijn bij beleidsvorming en beleidsuitvoering. Deze opsomming alleen al geeft aan dat het begrip slechts verwarring zaait.

Ook het begrip plan kan meerdere betekenissen hebben. Om elke verwarring te vermijden, beperken we het gebruik van dit begrip tot wettelijk voorgeschreven producten zoals we die beschreven hebben in productencategorie 1. Om die reden kiezen we de term uitvoeringsagenda voor het product waarin de uitvoering wordt beschreven. Producten die we gebruiken voor de beschrijving van de hoofdlijnen van beleid (productencategorie 1) of voor de verantwoording (productencategorie 3) zouden in hun betiteling eigenlijk nooit als een plan of een variant daarvan moeten worden aangeduid, behoudens dus in die gevallen waarin wettelijke voorschriften ons expliciet verplichten het begrip te gebruiken.[26]

Een helder begrippenapparaat met analoog een eenduidige productencatalogus helpt om te voorkomen dat we ons bedienen van hybride informatieproducten. Stukken waarvan niet altijd duidelijk is welk doel ze in de beleidscyclus dienen. Of waarvan onduidelijk is wie nu als bevoegd gezag besluiten dient te nemen. Daarbij is het evenzeer belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds producten die tot doel hebben om het gesprek te voeren en anderzijds producten waarin besluiten worden beargumenteerd en vastgelegd.

---

[24] Zie: annotatie 1 in de samenvatting van deze notitie. Beleid omspant alle activiteiten in de PDCA/beleids-cyclus en is daarmee vooral een containerbegrip dat te pas en te onpas kan worden gebruikt. Daarom vermijden we het gebruik in de onderscheiden stappen van de cyclus.
[25] Bron: https://nl.wiktionary.org
[26] Zie ook: annotaties 13 en 15.

Terug naar de eenvoud, zoals de grote geleerde Newton ons adviseert. Dat houdt in dat we in de beleidscyclus geen andere begrippen en producten gebruiken dan welke in deze notitie zijn gedefinieerd. Daarbij moeten we ons realiseren dat geen enkel begrippenapparaat of productcategorie de werkelijkheid in alle opzichten adequaat kan samenvatten.

Ruimte voor het gesprek

De in deze notitie geschetste driedeling helpt ons om onze producten in de cyclus van voorbereiding, planvorming, besluitvorming, uitvoering en verantwoording een plek te geven die kan waarborgen dat we raad en college ook echt gaan ondersteunen in hun bestuurlijke taken.

Maar het feit dat de kloof tussen ideaal en werkelijkheid nooit helemaal te dichten zal zijn, tenzij we onverhoopt op zoek zouden willen naar de kwadratuur van de cirkel, drukt ons met de neus op het feit dat discussie altijd mogelijk en dus ook nodig moet blijven. We koesteren immers onze zelfdenkende professionals.

Ook in de bestuurlijke context kunnen zaken in de praktijk soms minder eenduidig zijn dan in theorie. De rolverdeling tussen raad en college kan dan wel helder worden geschetst, maar de raad kan en mag als hoogste orgaan uiteindelijk ook over alles gaan. Zo zal er op dossierniveau altijd discussie mogelijk blijven in hoeverre de raad kan en moet acteren op vraagstukken rondom uitvoering. De wijze waarop we in deze context de startnotitie willen gebruiken, zou in dezen de gewenste flexibiliteit moeten bieden. De vraag is of dat altijd het geval zal zijn. Dat hangt ook af van de vraag of raad en college hierin met elkaar de goede balans weten te vinden. Afhankelijk van aard en impact van een beleidsdossier zal die balans per keer kunnen variëren. Ook hier zal het gesprek dus altijd nodig blijven.

Hoe minder, hoe beter

In deze notitie halen we radicaal het mes door de veelheid aan informatieproducten die in de loop der jaren is ontstaan. In zijn reflecties op ambtelijk leiderschap[27] constateert Mark Frequin, voormalig topambtenaar bij het Rijk, de noodzaak om te vereenvoudigen. Voor elk probleem wordt een oplossing bedacht en dat leidt tot een informatiehuishouding, waarin het langzamerhand iedereen ontbreekt aan overzicht. Boeiend is dat Frequin zijn observaties over de kunst van het vereenvoudigen maakt, nadat hij eerst een aantal kanttekeningen heeft geplaatst bij de toename van risicomijdend gedrag.

Deze twee hangen onzes inziens nauw met elkaar samen: de overvloed aan data, de toenemende verwachtingen vanuit de samenleving, de compexiteit van het overheidsbedrijf, de groeiende druk op controle en verantwoording – dat alles leidt tot meer papier, terwijl we de focus eigenlijk meer op de kwaliteit van de uitvoering willen richten. Daar hebben burgers en bedrijven immers het meest aan. “In geouwehoer kun je niet wonen,” is de iconische uitspraak van de politicus en bestuurder Jan Schaefer (1940-1994). Als we dat serieus nemen, dan moeten we ook radicaal durven zijn.

[27] Mark Frequin, Reisverslag: uit het land van overheidsleiderschap. Met reisagenda voor ambtelijk leiderschap (maart 2021).

Less is more – zo luidt een bekend gezegde. We kunnen voor elke vraag een product maken, maar dan zouden we onszelf wel altijd moeten willen afvragen of het ook daadwerkelijk iets toevoegt. Vaak niet. Sterker nog: verwarring en gebrek aan overzicht verergeren eerder de kwaal die we op willen lossen dan dat ze een heilzaam medicijn vormen. Eigenlijk zou de lijn moeten zijn: tenzij er een wettelijke verplichting geldt, zouden we de hoofdlijnen van beleid het beste kunnen beperken tot de producten in onze P&C-cyclus. Met af en toe een Startnotitie om met de raad het gesprek te kunnen voeren over herijking en verrijking op onderscheiden maatschappelijke domeinen of grote vraagstukken.

Tot slot

Kan het echt zo eenvoudig? Tijdens de ambtelijke sessies kwam die vraag ook bovendrijven. Het lijkt haast natuurlijk om te denken dat eenvoud de vijand is van nuance. Dat is zeker niet het geval en dat is ook niet waar we hier een lans voor breken.

De crux zit ‘m in het scheppen van een overzichtelijke informatiestructuur (de informatieboom op basis van een heldere driedeling), wat het mogelijk moet maken dat raad, college en de ambtelijke organisatie hun rollen en verantwoordelijkheden kunnen pakken op de relevante momenten in de beleidscyclus.

Dat neemt niet weg dat de informatie *an sich* gelaagd en complex kan zijn. Maar zonder overzicht ontstaat er verwarring, zien we door de bomen het bos niet meer en lopen we het risico elkaar te gaan bezighouden met zaken die het verschil niet meer gaan maken. In de kern is dit de eenvoud die we willen bewerkstelligen en die we ook zien als onze opdracht.

IV. Verantwoording

Deze notitie is tot stand gekomen als resultaat van een uitvoerige consultatie onder ambtelijke stakeholders van de concernafdelingen Financiën (FA), Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Stadsontwikkeling (ST) en Veiligheid, Juridische Zaken en Bestuursondersteuning (VJB) alsmede van de raadsgriffie en van de secretaris van de Rekenkamer. In vier uitgebreide sessies (respectievelijk op 11 mei en 13 juni 2023 en op 21 maart en 30 mei 2024) hebben we met elkaar, aansluitend op de bevindingen van het Rekenkamerrapport *Frapper Toujours* (2020), dilemma's, kansen en mogelijkheden uitgediept voor wezenlijke verbeteringen in onze informatiestructuur ten behoeve van kaderstelling & controle.

Tussen sessies 2 en 3 hebben we ook het college (op 21 november 2023) en het raadspresidium (op 24 januari 2024) geconsulteerd over de denklijnen, waarna we die in sessie 3 nader zijn gaan invullen. Sessie 4 hebben we gebruikt om de conceptnotitie te valideren, waarna begin juni 2024 per mail nog een laatste consultatieronde heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de eindversie. In de ambtelijke Stuurgroep *Frapper Toujours* zijn gedurende het hele proces stukken besproken en van commentaar voorzien.

Ofschoon wij van mening zijn dat we alle feedback en commentaar hebben weten te verwerken, en dat voorgaande een adequate weergave is van de denklijnen en de uitwerking daarvan zoals die in de interactie met collega's ontwikkeld zijn, is deze notitie wel het resultaat van hoe wij het uiteindelijk op papier hebben gezet. Op onderdelen blijft bovendien altijd discussie mogelijk, zoals we in annotaties en de afsluitende reflectie duidelijk hebben gemaakt. Daarom nemen wij, de stellers, nadrukkelijk de verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze notitie.

We noemen het een eindnotitie, omdat het de afsluiting vormt van pijler 1 van het ambtelijke uitvoeringsprogramma *Frapper Toujours*. Maar feitelijk vormt dit stuk het startpunt van een proces om in de ambtelijke organisatie en in afstemming met college en raad de productencatalogus gaandeweg te gaan implementeren. Er valt nog veel werk te verzetten!

V. Addendum

Deze notitie is tijdens een themabijeenkomst op 15 oktober 2024 besproken in het college van B&W en vervolgens op woensdag 6 november 2024 in een sessie van het college met de fractievoorzitters in de raad. In beide gevallen in aanwezigheid van de gemeentescretaris, de concernmanagers Financiën en VJB en de programmaleider Frapper Toujours.

De opvattingen van college en fractievoorzitters
Hieronder volgt puntsgewijs een korte weergave van de feedback door onze bestuurlijke opdrachtgevers.

1. De uitgangspunten van de notitie worden gedeeld: eenvoud en eenduidigheid, een duidelijke afbakening tussen hoofdlijnen, uitvoering en verantwoording. Hygiëne in de informatievoorziening en dus ordening in de informatieproducten, om te voorkomen dat we hybride producten maken die haaks staan op een gezonde rolverdeling tussen college en raad en we te veel papier produceren. Dat betekent, dat producten die we college en raad voorleggen ook echt moeten veranderen conform de uitgangspunten voor de productencategorieën.

2. In het college kwam de vraag op tafel: moeten we productencatagorie 1 echt beperken tot de in deze notitie opgesomde informatieproducten? Kan het niet zo zijn dat het politiek-bestuurlijk proces soms gediend is met visiedocumenten op specifieke vraagstukken? Genoemd werd: de gevoelde urgentie voor een visie op de afvalverwerking. Deze notitie sluit dat niet uit, maar geeft wel nadrukkelijk in overweging om telkens goed na te denken over de vraag: wat voegt zo'n visiedocument toe aan de doelenboom in de P&C-cyclus?

3. In het gesprek tussen college en fractievoorzitters kwam aan de orde of de stap tussen productencategorieën 1 en 2 niet te groot is. Als we tussen visievorming en uitvoering niet langer met beleidskaders werken, hoe kan de raad dan nog bijsturen? In dit kader kwam ook het samenspel tussen college en raad ter tafel, waarbij in de raad het risico wordt gevoeld niet tijdig te kunnen bijsturen, c.q. interveniëren. Dat werd ook duidelijk in de discussie over de vraag wanneer de raad wordt geconsulteerd.

4. De rol en functie van de Startnotitie wordt nog niet door alle fractievoorzitters gezien en geapprecieerd. In de redeneerlijn in deze notitie is dit document bedoeld als brug tussen productencategorieën 1 en 2. Maar de discussie maakte duidelijk dat zo niet wordt gezien. In dat kader kwam ook ter tafel dat het sowieso nodig is om visie en ambitie voor de raad zo concreet mogelijk te formuleren. Nu zijn ze, bijvoorbeeld in de doelenboom, nog veel te abstract.

Bovenstaande opmerkingen zijn verwerkt in deze versie van Kaderstelling & Controle en op 5 februari 2025 besproken tussen de burgemeester en de fractievoorzitters. In dit overleg ontstond draagvlak voor het document. Er is een aantal aandachtspunten benoemd:

1. Zorg in kaderstellende documenten steeds voor een duidelijke link met de doelenboom in de stadsbegroting.

2. De nieuwe werkwijze staat of valt bij de mate waarbij visie, ambities en doelen concreet zijn uitgewerkt in de kaderstellende documenten.

3. Fractievoorzitters hebben gevraagd om in de voorstellen ook een scherper onderscheid te maken tussen wettelijke en bovenwettelijke taken en dat te duiden.

Bovenstaande punten nemen wij mee bij de implementatie van het document.