

Aan: Commissie Burger en Bestuur
Van: Bert Jan Urban, griffier
Datum: augustus 2022
Onderwerp: Gespreksnotitie Verantwoording College

Inleiding

Op 12 april en 17 mei jl. heeft het presidium afgesproken het onderwerp *Beleidsrapportage en -verantwoording* in de raadscommissie te bespreken als er een nieuw college is. Afgesproken is dat de griffier een gespreksnotitie opstelt. Deze notitie is hiervoor bedoeld en bevat bouwstenen en suggesties voor het commissiedebat. Het idee is dat het college gehoord het debat na afloop aan de raad terugkoppelt hoe het college hier verder mee aan de slag gaat. Afhankelijk van het verloop kan de raad het onderwerp desgewenst nog eens agenderen in commissie B&B, P&C (als het specifiek over P&C-cyclus en -producten gaat) of de raadsvergadering.

Context en aanleiding

Het *gemeentebestuur* stuurt op de gemeentelijke taken. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders hebben hierin onderscheiden rollen. Kort samengevat: de raad stelt kaders aan de voorkant, controleert aan de achterkant en stuurt waar nodig bij; het college bereidt beleid voor en voert dit binnen de gestelde kaders uit. Achterliggend doel is om hiermee positieve effecten te bereiken met en voor het dorp.

Om als gemeentebestuur bestuurskracht te tonen is het van belang de onderscheiden rollen goed af te stemmen en in te vullen. Hoe gaat bijvoorbeeld de raad om met agendastelling en met sturing op hoofdlijnen en zorgt het college voor de juiste informatie voor zorgvuldige besluitvorming door de raad en actieve informatie over afwijkingen in de voortgang. Dit vraagt om heldere afspraken die met wederzijdse inzet worden ingevuld. Eén van de onderwerpen om afspraken over te maken tussen college en raad is *verantwoording*. Hierover gaat deze notitie.

Onderdeel van het besturen van de gemeente is *verantwoording door het college* over de uitvoering en debat en communicatie hierover. Het gemeentebestuur moet hierover intern een goede wisselwerking tussen raad en college hebben, zodat de raad zijn controlerende (en bijsturende) rol goed kan vervullen. Verantwoording vraagt ook om transparante communicatie met de samenleving. Voor verantwoording bestaan verschillende instrumenten, waaronder de planning- en controlcyclus en de communicatie hierover.

Regelmatig zijn er nieuwe ideeën en initiatieven op dit gebied, waarvan in de voetnoot twee recente voorbeelden staan.¹ Dat houdt de discussie levend. Om wildgroei te voorkomen en aan verwachtingenmanagement te doen, is het tegelijk goed om afspraken te maken over

¹ Twee recente voorbeelden:

1. In januari 2022 publiceerde de Alliantie Burgers Voorschoten de Bestuurseffectrapportage. De alliantie toont met de rapportage grote betrokkenheid op de ontwikkeling van beleid en uitvoering door de gemeente en volgt het college kritisch. De rapportage laat ook zien hoe ingewikkeld het is om dit over de breedte te doen; de onderbouwing van de onderzoeksmethode en van de verschillende onderdelen in de rapportage is beperkt. Het is tegelijk een goede aanleiding om te bespreken hoe de raad in de nieuwe periode om wil gaan met beleidsverantwoording. Het presidium besloot mede naar aanleiding van de rapportage om in de raadscommissie te bespreken welke vormen van beleidsrapportage en -verantwoording de raad met het college wil afspreken.
2. Op 3 februari 2022 debatteerde de raad naar aanleiding van het overzicht "Collegeperiode 2018-2022" in de Voorschotense Krant met als ondertitel "Het coalitieakkoord Duurzaam Vooruitstrevend is bijna voltooid. Dit overzicht laat u zien wat er de afgelopen coalitieperiode is bereikt." Het debat ging met name over het moment en de wijze van deze communicatie. De beelden hierover verschilden. Breed gedeeld werd dat het goed is om in de volgende raadsperiode als raad te bespreken hoe de verantwoording door het college naar de raad en de inwoners in de toekomst vorm moet krijgen.

verantwoording in deze collegeperiode. De start van de collegeperiode is een goed moment om hierover als raadsleden onderling in debat te gaan en verwachtingen tussen college en raad af te stemmen. Kernvraag is: *welke verantwoordingsinstrumenten willen we inzetten, in welke en frequentie, en waar en hoe worden deze besproken en gecommuniceerd?*

Het presidium heeft daarom besloten om in de commissie te bespreken welke vormen van beleidsrapportage en -verantwoording de raad met het nieuwe college wil afspreken. Hierbij is aangegeven: "Het is de bedoeling om deze discussie meningsvormend te voeren met het nieuwe college. De griffier zal hiervoor een gespreksnotitie opstellen. Op basis van de discussie zal het college terugkoppelen aan de raad hoe het college hier verder mee aan de slag gaat."

Hierna volgen puntsgewijs gedachten en stellingen, bedoeld voor de gedachtenvorming over het stellen van doelen en verantwoording hierover door het college in de komende tijd.

Gedachten en stellingen voor gesprek over verantwoording

Formuleren SMART-doelen

- Het formuleren van *SMART-doelen*² is niet eenvoudig. Dit geldt des te meer voor het uitvoeren van beleidsevaluaties. Zowel in beleid als in evaluaties is het leggen van een eenduidige relatie tussen doelstelling, inzet en uitkomst ('output' en 'outcome') zeer complex. Die complexiteit heeft onder meer te maken met beïnvloedbaarheid door de gemeente vs. die van partners en van externe invloeden en afhankelijkheden. Het heeft ook te maken met de duur van processen, waardoor een uiteindelijk resultaat voorafgegaan wordt door tussenstappen zoals plannen en contracten. Binnen één college voltooi je bijvoorbeeld niet een heel proces van plan t/m uitvoering van woningbouw. De raad kan daarom geen overdreven verwachtingen hebben van evalueerbare doelen. Evaluatie is niet altijd mogelijk en als het mogelijk is, vraagt het veel capaciteit en kennis om verbanden aan te tonen.

Beoogde doelen vs. middelen aan de voorkant

- Dit neemt niet weg dat de gemeenteraad en de inwoners van Voorschoten goede *verantwoording* van het college mogen verwachten.
- Goede verantwoording veronderstelt dat *aan de voorkant duidelijk* is wat de beoogde doelen zijn en welke middelen hiervoor worden ingezet. Dit betekent waar mogelijk het formuleren van meetbare doelen, iets wat in gemeenten al op verschillende manieren gebeurt.

Realistische doelen

- De wijze waarop de doelen worden benoemd is belangrijk. Zorg voor *realistische doelen*, niet alleen in de zin van haalbaar en uitvoerbaar, maar ook in die zin dat de doelen (eenvoudig) te monitoren zijn.
- Bij de formulering van de doelen is de *inhoudelijke toelichting op een doelstelling* minstens net zo belangrijk als het doel zelf. Aan de voorkant de waarom-vraag beantwoorden is relevant voor de verantwoording: los van kwantitatieve gegevens kan het college kwalitatief onderbouwen of de uitvoering zich in de goede richting ontwikkelt. Bijvoorbeeld: waarom is iets wel, niet of gedeeltelijk bereikt, welke verwachte en onverwachte effecten zijn er en wat zijn de ervaringen van inwoners/ondernemers? En wat doet het college met die bevindingen?

P&C-cyclus benutten

- De *P&C-cyclus* is de *belangrijkste drager voor verantwoording* door het college. Het ligt voor de hand daar vooral gebruik van te maken en niet parallel allerlei instrumenten op te tuigen. Dit betekent dat verantwoording plaats vindt in voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening.

² SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

- Het college werkt het coalitieakkoord uit in de *begroting*. Dit gebeurt binnen de vaste trits in de begroting: “wat willen we bereiken?”, “wat gaan we daarvoor doen?” en “wat mag het kosten?”. In de begroting staat ook de beleidsplanning. Het is belangrijk dat het college steeds duidelijk aangeeft wat de aard van een doel is: output (prestaties / producten / diensten) of outcome (maatschappelijk effect) en hierover op dat niveau verantwoordt.
- De raad kan genoemde momenten in de *P&C-cyclus* benutten in zijn *controlerende taak*. Uitdaging is om deze momenten niet alleen te gebruiken voor financiële sturing maar ook voor inhoudelijk debat over de voortgang van beleid en uitvoering.
- Voor *verantwoording en evaluatie over individuele beleidsnota's*³ los van de P&C-cyclus geldt de kracht van de beperking. Monitoren en evalueren kost vaak veel tijd. Het helpt als het college in de beleidsvoorbereiding aangeeft waarover ten minste verantwoording wordt afgelegd en dat de raad zich bij het stellen van (aanvullende) verantwoordingseisen focust op wat de raad politiek en maatschappelijk zwaarwegend vindt.

Voortgang coalitieakkoord monitoren

- Aanvullend aan de P&C-cyclus kan de raad met het college afspraken maken over *verantwoording over de voortgang van de uitvoering van het coalitieakkoord*. Een optie daarbij is een ‘midtermreview’ in 2024, bijvoorbeeld gelijktijdig met de jaarrekening 2023. Daarnaast kan de raad het college vragen een verantwoording op te stellen aan het einde van de collegeperiode, eind 2025 uit te brengen, bijvoorbeeld gelijktijdig met de najaarsnota.

Vervolgstappen na schriftelijke verantwoording door college

- Een logische vervolgstap na een schriftelijke verantwoording door het college is het *politieke debat* hierover met de raad. In dit debat kristalliseert verder uit wat ‘harde’ resultaten zijn, over welke resultaten de meningen verschillen en welke bestuurlijke acties de raad voor het vervolg verlangt. Het stimuleert het college aan de voorkant evenwichtig te verantwoorden (geen ‘window dressing’). Het vraagt van de raad om kritisch te controleren t.o.v. de zelf gestelde kaders en desgewenst bij te sturen (niet alleen maar ‘oordelen’). Dit punt veronderstelt ook dat het college dit in zijn publieke uitingen duidelijk maakt en verwoordt dat de verantwoording van het college is (niet van ‘de coalitie’ of ‘het gemeentebestuur’) en dat deze met de raad wordt besproken.

³ Voorbeelden zijn de monitor WMO, monitor Jeugdhulp en evaluatie beleidsplan sociaal domein.