



# Kaderstelling onder controle?

Onderzoek naar de invulling van de kaderstellende en controlerende rol door de gemeenteraad van Ede in opdracht van de Rekenkamercommissie Ede



## Colofon

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

*De huidige samenstelling van de commissie is als volgt:*

Leden:

- Albert Swinkels, tevens voorzitter;
- Ferdinand Janse;
- Jos van Kroonenburg;
- Ilona Wammes;
- Lydia Zwier.

Secretaris:

- Sjoerd de Jong

**Contactgegevens:**

Secretaris van de Rekenkamercommissie Ede:  
Sjoerd de Jong  
Postbus 9022  
6710 HK Ede



## Voorwoord

Het voorliggende onderzoeksrapport gaat over de belangrijkste taakstelling van de raad als volksvertegenwoordigend orgaan. We hebben het hier over het stellen van politiek-bestuurlijke doelen en over het uitzetten van de route daarnaartoe, althans op hoofdlijnen. Het rapport heeft hiermee een ander karakter dan de doorsnee onderzoeksrapporten van de rekenkamercommissie. Doorgaans richten de onderzoeken van onze commissie zich immers expliciet op de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. We spreken in die gevallen van evaluatieonderzoek waarbij vooral het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke dienst in beeld komen. In dit rapport ligt het functioneren van de raad zelf onder het vergrootglas. Dat wil overigens niet zeggen dat de aandachtspunten zich beperken tot het optreden van de raad. Maar waar in deze rapportage de beleidsvoorbereiding en – uitvoering in beeld komen, gebeurt dat meer vanuit het perspectief van de regisserende en controlerende rol van de raad.

Wat wij met de rapportage “Kaderstelling onder Controle” willen bevorderen past overigens volledig in onze missie. Die is immers gericht op het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Accenten die daarbij in deze rapportage zijn gelegd gaan over doelmatigheid en doeltreffendheid in het functioneren van het hoogste orgaan van de gemeente, de gemeenteraad.

Het veldwerk voor ons onderzoek is verricht door Stibabo. In het bijzonder waren hierbij betrokken de heer dr. John Smits, mevrouw dr. Mijke Boedeltje, de heer mr. Jan Lunsing en de heer prof. dr. mr. Douwe Jan Elzinga. Primaathouders vanuit de rekenkamercommissie waren ondergetekende en voorts mevrouw drs. Lydia Zwier en mevrouw mr. Ilona Wammes.

De rapportage wordt ingeleid met een oplegnotitie waarin de onderzoeksresultaten zijn samengevat en waarin ook de belangrijkste aanbevelingen ofwel suggesties zijn opgenomen. Het onderzoeksrapport zelf vormt de verdiepende bijlage.

Alle betrokkenen in het onderzoek te weten raadsleden, collegeleden, medewerkers van de griffie en van de ambtelijke dienst, zijn zeer bereidwillig geweest om aan het onderzoek hun medewerking te geven. De rekenkamercommissie waardeert dat bijzonder en dankt betrokkenen hier hartelijk voor.

Namens de Rekenkamercommissie van Ede,  
Albert Swinkels, voorzitter.

## Oplegger onderzoeksrapportage ‘Kaderstelling onder controle’

### Inleiding

Met het onderzoek ‘Kaderstelling onder controle’ beoogt de Rekenkamercommissie uw gemeenteraad een spiegel voor te houden waarmee de praktijkinvulling van de eigen kaderstellende en controlerende functie zichtbaar wordt.

Doel ofwel het beoogde eindresultaat van het onderzoek is een gerealiseerde richtingwijzer bij uw zoektochten naar te stellen kaders voor het uitvoeringsproces.

De rekenkamercommissie levert met dit onderzoeksrapport geen blauwdruk voor kaderstelling. Er worden evenmin harde conclusies getrokken. De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie die in scenario’s zijn uitgewerkt moeten dan ook niet worden gezien als vaste routes, maar zijn slechts richtingsuggesties bedoeld om u beter in staat te stellen zelf een koers uit te zetten.

### Definities van kaderstelling en controle

Er is geen standaard waarmee kaderstelling en controle kunnen worden gedefinieerd. In het onderzoek is niettemin de volgende werkdefinitie van kaderstelling door de gemeenteraad gehanteerd:

Kaderstelling: “Het formuleren van

- inhoudelijke doelstellingen die met de uitvoering van beleid en wettelijke taken moeten worden gerealiseerd en...
- de financiële, bestuurlijke en procesmatige randvoorwaarden die daarbij gelden”.

Zoals uit deze definitie kan worden opgemaakt, is het vaststellen van concrete doelen het leidend principe bij kaderstelling. Nu worden op elk niveau binnen de gemeentelijke organisatie wel doelen gesteld, maar de doelen die door uw raad worden gesteld liggen gezien uw positie en uw volksvertegenwoordigende rol bij voorkeur op het strategische niveau. Dit betekent dat die doelen koersbepalend behoren zijn.

Ook de *wijze waarop doelen worden bereikt* kan onderdeel vormen van de kaderstelling. In de definitie wordt naar voren gebracht dat die uitvoeringskaders betrekking hebben op financiële, bestuurlijke en procesmatige randvoorwaarden.

### Controle

De werkdefinitie die in dit onderzoek voor controle (door de raad) is gebruikt luidt als volgt:

Controle: “Het erop toezien in welke mate de gestelde doelen worden bereikt en in welke mate aan de daarbij gestelde randvoorwaarden is of wordt voldaan”.

In deze definitie is de controlerende taakstelling van de raad gekoppeld aan de kaderstelling. Beide begrippen worden ook vaak in één adem genoemd. Kenmerkend in onze definitie is het element “toezien op”. Hoewel de raad zich daarbij kan laten ondersteunen, is in essentie de raad zelf eindverantwoordelijk voor deze controlefunctie. Deze verantwoordelijkheid hangt weer samen met de volksvertegenwoordigende rol. De doelen en de randvoorwaarden waarbinnen die doelen moeten worden bereikt, behoren in een democratisch systeem op hoofdlijnen immers namens de vertegenwoordigde burgers te worden gesteld.

## **Onderzoeksbevindingen**

De gemeenteraad vertegenwoordigt de lokale bevolking. De verschillende fracties in de raad vertolken in het democratische systeem dus ook de wil van delen van diezelfde burgerbevolking. Zodoende wordt de stem van de burger uiteindelijk vertaald in de koers van de gemeente. In de onderzoeksbenadering was dit het uitgangspunt.

### *Initiatieven*

Wilsuitingen in het democratische proces kunnen ondermeer worden vertaald in het stellen van doelen en in daarmee samenhangende beleidskaders. In het gehouden onderzoek is niettemin geconstateerd dat uw raad gedurende de zittingsperiode zelden initiatieven neemt voor het stellen van doelen en beleidskaders. Vrijwel alle kaders worden aangereikt en voorgesteld door het college. Hoewel de gemeente Ede hiermee naar verwachting niet veel zal afwijken van het landelijke beeld - dit laatste valt buiten het onderzoekskader - is dat op zich vreemd. Met een meer actieve opstelling zou althans het democratische principe meer inhoud kunnen worden geven. Een louter volgende en daarmee passieve opstelling leidt er bovendien toe dat de raad laat ingrijpt. In de onderzoeksrapportage is als voorbeeld de besluitvorming rond het openluchttheater aangehaald. Raadsleden zouden in het ideale geval, het blijft moeilijk, dit soort beroering moeten zien aankomen en in een vroegtijdig stadium zelf initiatieven moeten nemen bij het agenderen daarvan.

Een mogelijke verklaring voor de initiatiefarme opstelling is de overbelasting van uw raad door onvoldoende afstemming van informatiestromen op uw ‘golflengte’. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat u als raad de mening bent toegedaan dat de beginselen uit de diverse partijprogramma’s in grote lijnen hun vertaling hebben gevonden in het collegeprogramma. Hetgeen door het college wordt aangereikt zou je zo gesteld als een afgeleide van raadsinitiatieven kunnen zien. In dat geval blijft de vraag wel staan in hoeverre de partijen die geen deel uitmaken van de coalitie zich hierin herkennen. Hoe dan ook, het is aan uw raad zélf om aan onze bevindingen op dit punt de meest verantwoorde conclusie te verbinden.

### *Structuur rondom beleidsontwikkeling, kaderstelling en controle*

De gemeente Ede heeft een heldere beleidstheorie en structuur om het kaderstellen en het controleren te faciliteren. Deze structuur is in 2007 vastgelegd in een ‘Model voor beleidsontwikkeling’ dat onlangs in 2014 nog werd herzien. Het schort wel enigszins bij de uitvoering. De fasen van het model worden in de praktijk niet consequent toegepast waardoor bijvoorbeeld (tussen)rapportages niet tot stand komen en consultaties of instemmingen niet plaatsvinden. Er is een gefragmenteerde betrokkenheid van de raad in het beleidsproces.

### **Golflengteverschil**

De informatiestroom aan uw raad ten behoeve van kaderstelling en controle laat een wisselend beeld zien. Doordat het werk van raadsleden parttime is en ambtenaren fulltime aan een deelterrein werken, is het kennisverschil groot. Dat zegt op zich niets over de kennis van individuele raadsleden. Meer treffend in dit verband is dan ook de beeldspraak dat de raad op een heel andere ‘golflengte’ opereert dan de uitvoerende diensten.

De oplossing voor een betere afstemming moet in ieder geval niet gezocht worden in het uitbreiden van de bestaande informatiestroom. De tijdsdruk op raadsleden is immers al hoog. Er is meer winst te halen als de raad zich vooral concentreert op doelstellingen en op de uit te zetten koers. Hier komt het erop aan politieke keuzes helder te formuleren.

Voor het college, ondersteund door de ambtelijke dienst, betekent dit dat raadsinformatie moet worden afgestemd op de golflengte van de raad zelf. Ook informatie over relaties met eerder door uw raad vastgestelde doelen en daarbij gestelde uitvoeringskaders dient van de informatievoorziening deel uit te maken. Dit laatste is van belang voor een integrale overweging van beleidsvoornemens om zodoende de overkoepelende rol van uw raad te faciliteren.

In de optimale situatie levert een op doelen en koers afgestemde informatiestroom meer inzicht in de politieke en bestuurlijke ruimte voor uw raad. Een beter afgestemde informatiestroom leidt bovendien tot een verlaagde werkdruk van het individuele raadslid. Last but not least is de kans dat discussies verzanden in minder ter zake doende details in dat geval aanzienlijk kleiner.

Raadsleden mogen gezien hun positie verlangen dat de conversie om het verschil in golflengte te overbruggen door de uitvoerende dienst onder verantwoordelijkheid van het college wordt verzorgd. Daarmee kan impliciet de eventuele kloof tussen bestuur en burger worden overbrugd. De rekenkamercommissie constateert dat hier verbetering mogelijk is.

### **Politieke Dag Ede**

De Politieke Dag Ede is een bruikbaar middel, maar moet niet worden gezien als een ‘one size fits all’ en evenmin als een automatische oplossing voor problemen bij kaderstelling. Kaderstellen en controleren blijft mensenwerk en dat betekent dat de houding van raadsleden en de wijze waarop de informatie wordt aangeleverd doorslaggevend zijn voor het succes. De raad kan bruikbare stukken van het college eisen, de raad kan initiatief nemen, de raad kan de politieke vraagstukken zelf op de agenda zetten.

Het college, de griffie en de ambtelijke organisatie kunnen (moeten) daarbij ondersteunend zijn.

## **Slotconclusies in het onderzoeksrapport**

Het rapport eindigt met vier scenario’s waaruit de raad kan kiezen.

**1. Laissez faire:** Laten zoals het nu is. Dit zou een gedragen keuze kunnen zijn omdat uit het onderzoek een relatieve tevredenheid over de bestuurlijke praktijk



is gebleken. Tevredenheid op zich mag echter geen leidraad zijn bij het maken van keuzes. Uw raad dient zich gegeven ook de signaleringen in het onderzoeksrapport af te vragen of verbeteringen mogelijk en haalbaar zijn. Ook uw functioneren als volksvertegenwoordiger met alle daaraan te verbinden aspecten van good governance (= goed bestuur) dienen in de overwegingen te worden betrokken. Denk hierbij ondermeer aan transparantie, participatie en publieke verantwoording.

**2. Procedurele aanscherping:** In de onderzoeksrapportage wordt geconcludeerd dat de informatievoorziening vanuit het college richting raad nog niet optimaal is. Als rekenkamercommissie tekenen we hierbij aan dat ook uw raad zelf hierin een verantwoordelijkheid draagt. U bent immers bij machte verandering in de informatievoorziening te doen aanbrengen.

Over nieuwe beleidsontwikkelingen of ingrijpende bijstellingen van bestaand beleid, al dan niet op initiatief van uw raad, moet helder worden gecommuniceerd. Doelstellingen staan daarbij voorop, kaders voor de uitvoering dienen daarbij op hoofdlijnen te worden omschreven. Een en ander moet consequent worden vervat in startnotities zonder welke dergelijke ontwikkelingen niet op de agenda van de raad zouden mogen verschijnen.

De informatie omvat idealiter alle ‘control’ aspecten met betrekking tot het voorliggende besispunt op hoofdlijnen. Gedoeld wordt hier op de zogenaamde PIOFAH-aspecten voor zover toepasselijk, en om het concreet benoemen van te behalen beleidsdoelstellingen. Hierbij dient de raad op de organisatie te kunnen vertrouwen.

In de startnotities kan naast doel en uitvoeringskader ook aandacht worden besteed aan het informatieprotocol: wanneer en hoe wordt de raad geïnformeerd over de verdere ontwikkelingen. Last but not least, dient de informatie te zijn afgesteld op de golfengete van de raad en daarmee dus ook op die van de burger!

**3. Versterking vaardigheidsaspecten:** In de onderzoeksrapportage wordt deze versterking ‘professionalisering’ genoemd. Hierbij moet op de eerste plaats worden gedacht aan zaken als strategisch management waaronder we hier verstaan het stellen van doelen en formuleren van uitvoeringskaders op hoofdlijnen .

Tevens heeft dit betrekking op het niveau van besluitvorming: juist de raad kan en moet de diverse beleidsterreinen integraal in haar beoordeling mee kunnen nemen, zagezegd ‘over de beleidsterreinen kunnen heenbijken’. Tevens zal hij zich omwille van zijn eigen efficiëntie, bewust moeten zijn waar de gemeente wel of niet over gaat.

Dergelijke vaardigheidsbevordering kan weliswaar worden overgelaten aan de afzonderlijke fracties (partijen), maar zou evenzogoed raadsbreed kunnen worden georganiseerd. Inhoudelijke kennis voor wat betreft organisatievraagstukken, procedures en financiële achtergronden komt hierbij op de tweede plaats. Wel kan een dergelijke kennisverbreding helpen bij het stellen van doelen, uitvoeringskaders en bij de controle op uitvoering.

**4. Versterkte burgerparticipatie:** In dit scenario wordt gedoeld op het versterken van de positie van burgers en van belangengroepen in besluitvorming. De stem van de burger en van ondernemingen dient door te klinken in de beleidsvorming. De volksvertegenwoordigende rol van de raad staat daarbij weer centraal, met dien verstande dat het ook aan de raad zélf is om de invloed van burgers en instellingen op

het beleid te (doen) faciliteren. Uit het onderzoek komt naar voren dat de vraag naar hoe het ‘veld’ optimaal bij de beleidsontwikkelingen kan worden betrokken nog niet concreet is beantwoord. Hoe dan ook, bij elk beleidsvoornemen (startnotities!) dient de vraag aan de orde te zijn of en zo ja in welke mate en hoe burgers en instellingen bij de verdere beleidsontwikkeling en/of uitvoering kunnen worden betrokken. De uitvoering daarvan kan per beleidsonderwerp verschillen.

Volledigheidshalve merkt de commissie bij deze vier scenario’s nog op dat de scenario’s 2 tot en met 4 elkaar niet uitsluiten maar onderling zelfs versterken.

### **Tot slot**

Met deze oplegger is door de rekenkamercommissie een beknopte samenvatting geboden van het onderzoek en van de onderzoeksresultaten. Conclusies en aanbevelingen zijn in deze oplegger op hoofdlijnen weergegeven. De onderzoeksnota zelf kan worden gezien als verdiepende bijlage.

## Bestuurlijk reactie op het rapport

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw rapport “Kaderstelling onder controle?”

Wij realiseren ons dat het rapport primair gericht is op de rollen van de raad. Dat noopt ons tot bescheidenheid in onze reactie op het rapport. Wij willen dan ook kort zijn in onze reactie.

Om de raad haar kaderstellende en controlerende rol nog beter gestalte te kunnen geven doet de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen. Deze monden uit in een 4-tal scenario's die als denkrichting voor verdere uitwerking gebruikt kunnen worden.

Wij onderschrijven de opmerking van de rekenkamercommissie dat de scenario's 2 tot en met 4 elkaar onderling versterken. Zeker willen wij, met gebruikmaking van de ervaringen uit het mEdemaken traject, verder nadenken over scenario 4, versterkte burgerparticipatie.

Daarnaast zijn wij voor een verdere doordenking van de vaststelling dat controle vooral verloopt via de P&C cyclus. Het bezien van de wijze waarop beleidsverantwoording en –evaluaties (controlerende rol) meer (en periodiek) in de beleidscyclus vorm kunnen krijgen vraagt wat ons betreft verdere uitwerking. Dit geldt ook voor de uitwerking van/naar de hernieuwde koppeling van doelstellingen en beleidskaders.

Graag gaan wij met de raad in gesprek om de verdere uitwerking vorm te geven.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders,

R. Wielinga    C. van der Knaap  
secretaris    burgemeester



## Nawoord

Goed bestuur start met het stellen van heldere en dus eenduidige doelen. In een democratische samenleving als de onze, wordt de koers uitgezet door de burgers en geëffectueerd bij verkiezingen. Politieke partijen dingen hierbij met de kandidaat-volksvertegenwoordigers periodiek om de gunst van de kiezer. Leidraad in dit democratisch proces vormen de onderscheiden partijprogramma's. Het is in het verlengde dáárvan dat in het onderzoeksrapport "Kaderstelling onder Controle" in zekere zin een appel op uw raad wordt gedaan om uw focus te richten op de politiek-bestuurlijke regierol.

De rekenkamercommissie organiseerde in de aanloop naar de presentatie van dit onderzoeksrapport voor uw raad een workshop. Er werden tijdens die bijeenkomst enkele inleidingen verzorgd ondermeer door Prof. Dr. Douwe Elzinga. De heer Elzinga ging in zijn inleiding vooral in op de regierol van de raad en legde daarbij een directe link naar de praktijk. Één van de aanbevelingen was het meer selectief omgaan met zaken die bestuurlijke aandacht vragen. De raad zou zich bij voorkeur moeten beperken tot kwesties:

- die feitelijk tot de invloedssfeer van de raad kunnen worden gerekend;
- waarbij de raad dus daadwerkelijk een koers kan uitzetten;
- en die voor de raad, maar vooral ook voor degenen die de verschillende fracties vertegenwoordigen, er in politiek-bestuurlijk opzicht toe doen.

Essentieel is voorts dat u zich beperkt tot politieke doelstellingen en kaderstelling op hoofdlijnen. Detailleringen in de uitvoering en/of terugkoppeling moet aan het college worden overgelaten dat in die rol wordt ondersteund door een professionele ambtelijke dienst.

Indien u als raad, als raadsfractie of als raadslid vanuit deze beginselen gewogen keuzes maakt, wordt úw rol in democratisch opzicht niet alleen betekenisvoller, maar wordt de belasting die doorgaans op het raadslidmaatschap drukt aanmerkelijk verlicht.

Als rekenkamercommissie hebben wij met voldoening kennis genomen van de bestuurlijke reactie in de wederhoorfase. Het college wil met uw raad verder nadenken over de implementatie van het vierde scenario in de afronding van de rapportage die gaat over burgerparticipatie. Verder staat het college ook positief tegenover de scenario's 2 en 3, respectievelijk de voorgestelde procedurele aanscherpingen en versterking van vaardigheidsaspecten. De procedurele aanscherpingen hebben vooral betrekking op de als niet optimaal gekwalificeerde informatievoorziening aan uw raad, op het stellen van beleidsdoelen en op de kaderstelling voor uitvoering als basis voor de control.

Het college geeft aan dat het over dit alles graag met u in gesprek gaat. Het feit dat scenario 1, het laissez fair-scenario, door het college niet wordt onderschreven houdt in dat het college daarbij in elk geval positief staat tegenover de vernieuwingsgedachte die uit onze rapportage spreekt. Als commissie zien wij deze opstelling als zéér positief.

In dit verband past nog een korte verklaring over de tijdens de workshop op 5 maart jongleden sterk geaccentueerde duale verhouding tussen uw raad en het college. Bij enkele leden van uw raad ontstond daarbij (onbedoeld) het beeld van een weerbarstig college waar het gaat om de informatievoorziening en de ondersteuning van de raad in het algemeen. De duale presentatie van de heer Elzinga was weliswaar prikkelend van aard maar was vooral bedoeld om uw raad alert te maken voor wat betreft uw leidende positie in strategische en politiek-bestuurlijke aangelegenheden. Uit onze bevindingen in het vooronderzoek maakten wij als rekenkamercommissie reeds op dat het college ook zelf zoekend is naar de meest optimale invulling van de politiek-bestuurlijke organisatie en naar de optimale ondersteunende vorm voor uw raad. Ook in die zin hebben we alle vertrouwen in een positieve follow-up van onze rapportage.

Namens de Rekenkamercommissie van Ede,  
Albert Swinkels, voorzitter.

# Kaderstelling onder controle?

Onderzoek naar de invulling van de kaderstellende en controlerende rol door de gemeenteraad van Ede in opdracht van de Rekenkamercommissie Ede

Rekenkamercommissie Ede





## Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>19</b>
1.1 Achtergrond	19
1.2 Vraagstelling	19
1.3 Onderzoeksaanpak	20
1.4 Leeswijzer	20
<b>2. Centrale begrippen, beleidstheorie en zelfbeeld praktijk</b>	<b>21</b>
2.1 Inleiding	21
2.2 Kaderstelling en controle: algemene begripsbepaling	21
2.3 Beleidstheorie Ede: uitgangspunten en inrichting proces	22
2.4 Organisatie van het proces van kaderstelling en controle: Politieke Dag Ede	23
2.5 Zelfbeeld kaderstelling en controle van gemeenteraad	25
2.6 Algemene beeld onderzoekers van de praktijk van kaderstelling en controle	27
<b>3. Casestudies: vier praktijken van kaderstelling en controle</b>	<b>29</b>
3.1 Casus 1: Programma Economie	29
3.2 Casus 2: Omgevingsdienst De Vallei	32
3.3 Casus 3: Openluchttheater	35
3.4 Casus 4: Decentralisatie Jeugdzorg	38
<b>4. integrale analyse en reflectie</b>	<b>42</b>
4.1. Algemeen beeld	42
4.2. Informatiepositie gemeenteraad	42
4.3. Spanningsveld abstracte beleidskaders	44
4.4. Spanningsveld Gemeenschappelijke Regelingen	46
4.5. Spanningsveld belangen en belanghebbenden	47
4.6. Spanningsveld cultuur	48
<b>5 Tot slot</b>	<b>50</b>
5.1. Beantwoording onderzoeksvragen en specifieke aandachtspunten	50
5.2. Conclusie: fundament ligt er maar praktijk nog zoekende	52
5.3. Vier denkrichtingen voor een volgende stap	53
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	55
Bijlage 2 Geconsulteerde personen	57
Bijlage 3 Reconstructie beleidstheorie Ede	59
Bijlage 4 Algemeen (zelf)beeld praktijk	69



## 1. Inleiding

### 1.1 Achtergrond

De gemeenteraad is het hoogste kaderstellende en controlerende orgaan binnen het bestuur van de gemeente. Een effectieve (en efficiënte) invulling van deze rol is voor gemeenteraadsleden niet altijd eenvoudig. Een adequate kaderstelling en controle is alleen mogelijk als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Daartoe behoren *onder meer* helderheid over de verschillende rollen die raad en het college van B en W vervullen, een goede informatiepositie en een balans tussen de breedte overzien en diepgang zoeken<sup>1</sup>. Naast dat er een aantal wettelijke randvoorwaarden wordt geboden, zoals de actieve informatieplicht van het college van B en W en het vragenrecht, worden deze randvoorwaarden door de gemeente zelf geschapen. In dit onderzoek gaan we op zoek naar deze randvoorwaarden en bekijken we daarnaast de praktijk van kaderstelling en controle in de gemeente Ede.

### 1.2 Vraagstelling

De rekenkamer van Ede heeft een onderzoek laten uitvoeren dat enerzijds inzichtelijk maakt hoe kaderstelling en controle functioneren en dat anderzijds de gemeenteraad een spiegel biedt ter reflectie op dit functioneren. Het doel van het onderzoek is het bieden van handvatten aan de gemeenteraad voor zijn kaderstellende en controlerende rol. Het onderzoek blikt hiermee niet alleen terug, maar ook vooruit en moet samengevat antwoord geven op de volgende vragen:

1. Hoe zijn processen rond kaderstelling en controle formeel ingericht in de gemeente Ede, vooral als het gaat om de informatiepositie?
2. Hoe verlopen kaderstelling en controle in praktijk? Wat zijn de sterke en minder sterke punten?
3. Wat zijn, op basis van de bevindingen uit de praktijk, denkrichtingen (scenario's) voor de toekomstige invulling van de kaderstellende en controlerende rol?

Specifieke aandachtspunten bij bovenstaande vragen zijn:

- de formele mogelijkheden van de raad, zoals wettelijke voorschriften, overlegstructuren, instrumenten en informatiesystemen;
- de relevante informatiestromen naar de raad in de beleids- en begrotingscyclus;
- het detailniveau dat de gemeenteraad opzoekt bij de kaderstelling; vindt kaderstelling op hoofdlijnen plaats of meer op detail? En waarom is dit?
- het initiatief tot kaderstelling door de raad en het college van B en W en de verhouding hiertussen;
- de wijze waarop kaders/kaderstelling terugkomt in de invulling en uitvoering van beleid en taken;
- de mate waarin processen van kaderstelling transparant zijn voor de samenleving.

<sup>1</sup> Het gaat hierbij om kaderstelling op hoofdlijnen en meer op detail. Afhankelijk van het (belang) van het onderwerp kan dit verschillen.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door Stibabo, onder supervisie van de rekenkamercommissie. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van gemeentelijke documenten, gesprekken met betrokkenen, werksessies, een digitale enquête en bureauanalyses. Daarbij zijn vijf stappen doorlopen.



In stap 2 is eerst een reconstructie van de beleidstheorie gemaakt: wat zijn de uitgangspunten van het dualisme (algemene theorie), wat zijn de formele en informele aannames bij de gemeente over hoe kaderstelling en controle (zouden moeten) werken? Daarnaast is aan de hand van gesprekken en een digitale vragenlijst onder alle raadsleden gepeild hoe de huidige praktijk wordt gewaardeerd.

Aan de hand van de uitkomsten zijn werkbijeenkomsten georganiseerd rond vier (clusters van) casussen. Op die wijze is een concretisering en verdieping van de analyse gemaakt. Voor beoordeling van de praktijk zijn de volgende maatstaven gebruikt:

- Is de beleidstheorie consistent, onder meer afgemeten aan ervaringen elders?
- Is de praktijk in Ede conform de eigen beleidstheorie?
- Hoe waarden betrokkenen de huidige praktijk?
- In hoeverre werken kaderstelling en controle door in de beleidscyclus?

De bevindingen zijn door de onderzoekers verwerkt tot één integrale analyse en vertaald naar algemene conclusies en aanbevelingen.

### 1.4 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een korte samenvatting van de beleidstheorie van de gemeente Ede over kaderstelling en controle en het zelfbeeld van raadsleden, college en ambtenaren van de praktijk. In hoofdstuk 3 staan de uitkomsten van een verdiepende analyse van de praktijk aan de hand van vier casussen. De bevindingen zijn in hoofdstuk 4 verwerkt tot een integrale analyse en reflectie van de onderzoekers. De rapportage sluit af met een beantwoording van de onderzoeksvragen en algemene conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

In de bijlagen zijn een meer uitvoerige reconstructie van de beleidstheorie en het algemene zelfbeeld van de praktijk te vinden.

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie Ede uitgevoerd door de heer Dr. J. Smits, Dr. M. Boedeltje en Mr. Drs. J. Lunsing van de Stichting Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning (Stibabo). De supervisor van het onderzoek was Prof. mr. dr. D.J. Elzinga.

## 2. Centrale begrippen, beleidstheorie en zelfbeeld praktijk

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een korte samenvatting van de centrale begrippen – kaderstelling en controle – de wijze waarop in de gemeente Ede kaderstelling en controle zijn georganiseerd en hoe de praktijk in algemene zin wordt gewaardeerd door raadsleden, het college en betrokken ambtenaren. Op basis van het algemene beeld is een aantal casussen geselecteerd waarin de praktijk meer diepgaand is verkend. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

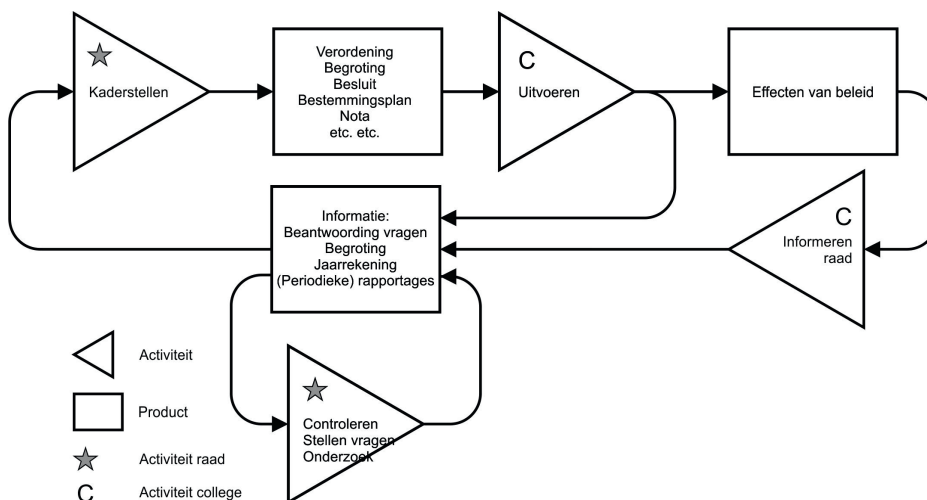
- Centrale begrippen en algemene theorie (paragraaf 2.2); Beleidstheorie kaderstelling en controle gemeente Ede (paragraaf 2.3);
- Algemeen praktijkbeeld gemeente Ede (paragraaf 2.4);
- Belangrijkste bevindingen (paragraaf 2.5);

### 2.2 Kaderstelling en controle: algemene begripsbepaling

Kaderstelling en controle zijn begrippen uit het dualisme, waarbij sprake is van duidelijk verschillende rollen van het dagelijks bestuur (het college van B en W) en van de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad). Waar voor invoering van het dualisme wethouders ook stemrecht hadden, is dat nu niet meer het geval. Dit is in lijn met de scheiding der machten waarbij het college verantwoordelijk is voor de uitvoering en de raad voor de ‘wetgeving’ en kaderstelling én voor de controle op de uitvoering. De aannahme daarbij is dat de raad vooral kaders stelt vanuit de politieke en maatschappelijke doelstellingen en afwegingen. Het budgetrecht en de programmabegroting zijn daarbij belangrijke instrumenten om ook ‘harde’ financiële kaders te kunnen stellen. Het college ‘programmeert en organiseert’ op basis daarvan de uitvoering en informeert de raad – met het oog op de controlerende rol - (actief) over

voortgang, resultaten en risico's. Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven.

Figuur 1: schematische weergave proces van kaderstelling en controle door de raad



De begrippen ‘kaderstelling’ en ‘controle’ zijn niet wettelijk gedefinieerd en in de praktijk worden deze zeer verschillend ingevuld en zijn gemeenten vaak ‘zoekende’ bij de invulling hiervan. Dat geldt ook voor de gemeente Ede. In het onderzoek hebben we aansluiting gezocht bij een min of meer gangbare duiding van de begrippen aan de hand van de 3 w’s: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten?

Tabel 1: Algemene omschrijving kaderstelling en controle

Kaderstelling is het benoemen van de volgende zaken:	Controle is het hebben van inzicht in de volgende zaken:
<i>Wat willen we bereiken?</i> Hier gaat het om welke doelen op welke termijn bereikt moeten worden.	<i>Wat hebben we bereikt?</i> Zijn de doelen bereikt?
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i> Het gaat hierbij om inhoudelijke randvoorwaarden bij de activiteiten die moeten worden uitgevoerd om de doelen te bereiken.	<i>Wat is daarvoor gedaan?</i> En is de uitvoering binnen de gestelde inhoudelijke randvoorwaarden gebleven?
<i>Wat mag dat kosten?</i> Het gaat hierbij om het stellen van financiële randvoorwaarden.	<i>Wat heeft het gekost?</i> En is de uitvoering binnen de gestelde financiële randvoorwaarden gebleven?

Daarbij is van belang wie op welke wijze bij het proces van kaderstelling en controle is betrokken. Kaderstelling en controle gaan dus niet alleen over de inhoudelijke agenda van de gemeente maar ook om de condities waarbinnen die worden gerealiseerd.

In het onderzoek zijn de volgende werkdefinities van kaderstelling en controle gebruikt:

Kaderstelling: “Het door de gemeenteraad formuleren van inhoudelijke doelstellingen die met de uitvoering van beleid en wettelijke taken moeten worden gerealiseerd en de financiële, bestuurlijke en procesmatige randvoorwaarden die daarbij gelden”.

Controle: “Het erop toezien in welke mate deze doelstellingen worden bereikt en in welke mate aan de gestelde randvoorwaarden is voldaan”.

Daarbij kunnen de bevindingen uit de controle leiden tot een bijstelling van de kaders oftewel bijsturing van het beleid.

Bij het lezen van de rapportage kunnen bovenstaande omschrijvingen van kaderstelling en controle en tabel 1 in het achterhoofd worden gehouden.

### 2.3 Beleidstheorie Ede: uitgangspunten en inrichting proces

De basis voor hoe binnen de gemeente Ede wordt aangekeken tegen kaderstelling en controle is in november 2007 door de gemeenteraad vastgelegd in het ‘Model voor beleidsontwikkeling’<sup>2</sup>. Dit model geeft weer hoe het proces van totstandkoming van beleidsnota’s en bijbehorende kaderstelling idealiter verloopt. Het model is in overleg met de fractievoorzitters tot stand gekomen en meerdere malen besproken. In tabel 2 is dit model samengevat.

<sup>2</sup> Het model is in 2014 herzien naar aanleiding van de verandering in vergaderstructuur.

Tabel 2: Model beleidsontwikkeling gemeente Ede

Fase	Activiteiten	Betrokkenen	Eindproduct
<b>Fase 1: Verkennen</b>	Inhoudelijke, financiële en procesmatige kaders bepalen met aandacht voor mogelijke alternatieven en participatie.	College, raad en ambtenaren	Startnotitie. Te behandelen in beeldvormende bijeenkomst en vast te stellen door de raad.
<b>Fase 2: Raadplegen</b>	Maatschappelijke veld raadplegen	Maatschappelijk speelveld, college, ambtelijke organisatie en raad als toehoorder	Voorspraakverslag. Komt samen met reactie van college in informatieve bijeenkomst (of ter kennisname)
<b>Fase 3: Beleidsontwikkeling</b>	Doelen en middelen vaststellen	College en ambtelijke organisatie; raad wordt geïnformeerd en maatschappelijk speelveld wordt waar nodig betrokken	Bijv. nota, beleidsplan of plan van aanpak. Behandeling door bespreking in oordeelvormende vergadering
<b>Fase 4: Samenspraak</b>	Reactie speelveld peilen en verantwoording afleggen over wat met voorspraak is gedaan in beleidsaanpak	Maatschappelijk speelveld, ambtelijk/college, raad als toehoorder, deelnemers discussie	Samenspraakverslag wordt samen met reactie college besproken in informatieve bijeenkomst
<b>Fase 5: Besluitvorming</b>	College formuleert definitieve voorstel voor besluitvorming	Agendacommissie Raad (toetsing aan kaders)	Raadsvoorstel/raadsbesluit Oordeelsvorming en besluitvorming door de raad
<b>Fase 6: Uitvoering van beleid</b>	Uitvoering van beleid door inzet en uitvoering van beleidsinstrumenten: willen, weten en kunnen	Ambtelijk maatschappelijke organisaties, burgers en private partijen	Periodieke monitoring van prestaties (output) en beleidseffecten (outcome). Voortgang wordt gerapporteerd aan de raad.
<b>Fase 7: Evaluatie en terugkoppeling</b>	Beoordeling van inhoud, effecten en het proces van beleid aan de hand van normen(kader)/ gestelde doelen	Interne evaluatie door ambtenaren, college of raad Externe evaluatie door rekenkamer of extern bureau	Rapportage via evaluatierapport of programmarekening. Wordt besproken in de oordeelvormende bijeenkomst en vastgesteld door de raad

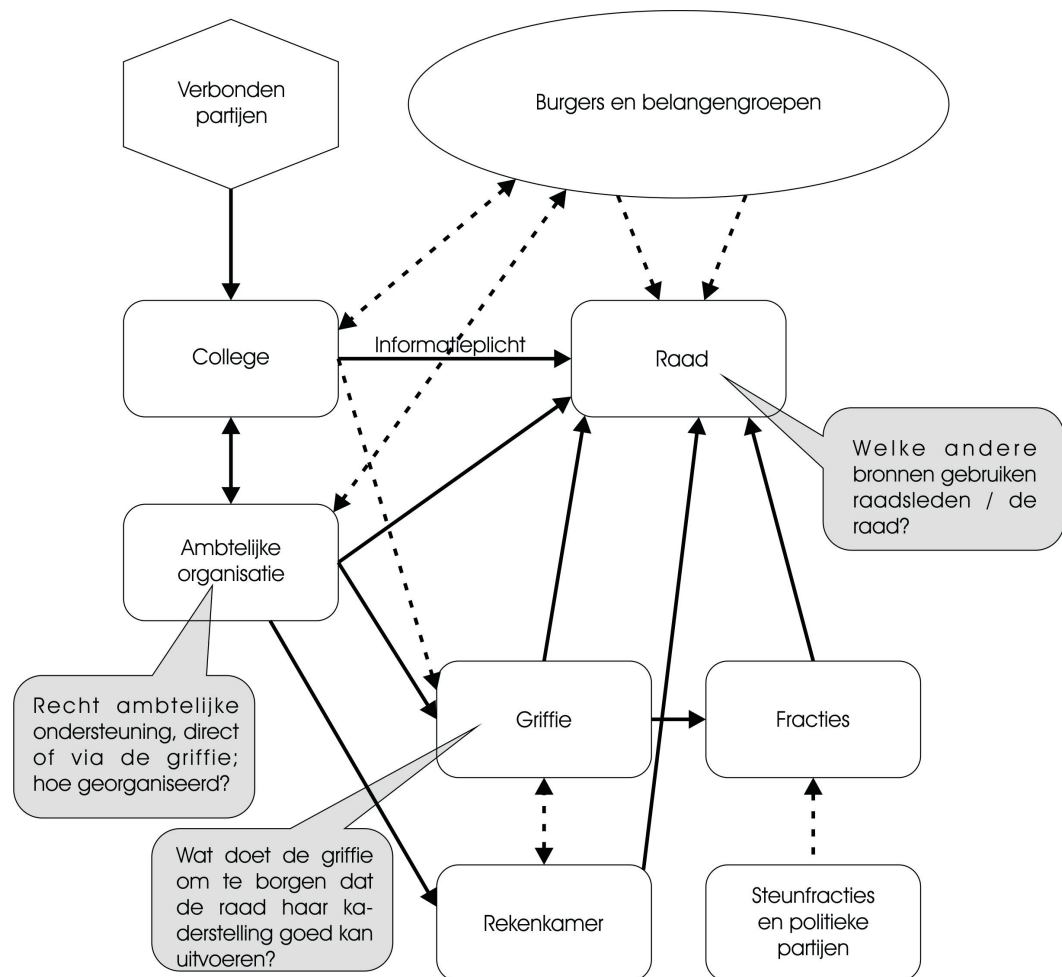
## 2.4 Organisatie van het proces van kaderstelling en controle: Politieke Dag Ede

Het proces van kaderstelling en controle wordt sinds september 2013 ingevuld via de Politieke Dag Ede (PDE). De PDE bestaat uit:

- een *informatieve bijeenkomst* waarin het college de raad (vroegtijdig) informeert. Tijdens het informatieve deel worden raadsleden ook geconsulteerd door het college.
- een *beeldvormend deel* waarin input uit de samenleving centraal staat;
- een *oordeelvormend deel*: dit deel is vergelijkbaar met de voormalige commissievergaderingen; afhankelijk van onderwerpen nemen verschillende raadsleden deel;
- een *besluitvormend deel*: hier vindt besluitvorming plaats, er is geen ruimte voor debat. Wel kunnen raadsleden een stemverklaring geven.

Met de opzet van de PDE wil de gemeente borgen dat de raad en ook burgers voldoende vroegtijdig wordt betrokken bij de beleidsvorming, de besluitvorming efficiënter kan plaatsvinden en de werkdruk van de raadsleden verminderd (door concentratie op één vaste vergaderdag).

Naast de PDE zijn er – vooral voor de kaderstelling - raadswerkgroepen ingesteld, vooral bedoeld voor de meer complexe beleidsprocessen en dossiers. Bijvoorbeeld rond de programmabegroting, citymarketing en de herstructurering van het sociale domein. De raadswerkgroepen hebben een meer informeel en vertrouwelijk karakter en vormen een voorportaal op de PDE.



Figuur 2: informatiestromen van en naar de raad

Een belangrijke voorwaarde voor de invulling van kaderstelling en controle is de informatiepositie van de gemeenteraad. Enerzijds is deze geborgd in de formele processen zoals de planning en control-cyclus (begroting en rekening), de beeldvormende bijeenkomsten en raadswerkgroepen. Anderzijds heeft de raad ook instrumenten op basis waarvan hij actief informatie kan opvragen of onderzoek kan doen (ambtelijke ondersteuning, onderzoek rekenkamer, etc.) en informele bronnen. Bijvoorbeeld door directe contacten met burgers, verbonden partijen of op basis van vele openbare bronnen.

Daarbij speelt de ondersteuning door de griffie in brede zin een belangrijke rol. De griffie stelt bij besluiten zogenaamde behandeladviezen op en bewaakt of de juiste



beslispunten bij de beleidsnota's zijn weergegeven in de raadsvoorstellen. Daarnaast speelt de griffie een actieve rol bij het bewaken van de planning, agenda en de beantwoording van toezeggingen die door het college gedaan zijn. De lange termijn planning wordt bewaakt door de bestuurssecretaris.

Voor wat betreft inhoudelijke ondersteuning is de lijn binnen de gemeente dat raadsleden voor procedurele vragen contact opnemen met de griffie en voor meer technische en inhoudelijke vragen in eerste instantie een beroep doen op de ambtelijke ondersteuning. Zij moeten daarvoor zelf contact opnemen met een ambtenaar. Wanneer een raadslid aangeeft dat zijn vragen niet binnen een redelijke termijn door de ambtenaar zijn beantwoord, zal de griffie het raadslid ondersteunen om alsnog het antwoord te verkrijgen.

## 2.5 **Zelfbeeld kaderstelling en controle van gemeenteraad**

Aan de leden van de gemeenteraad en de fractievolgers is een digitale vragenlijst voorgelegd. Met deze vragenlijst is in algemene zin gepeild hoe zij tegen kaderstelling en controle aankijken en gevraagd naar goede en slechte voorbeelden van kaderstelling en controle. Dit laatst ook met het oog op de selectie van een aantal casussen in het onderzoek. Van de 57 vragenlijsten die zijn uitgezet, zijn er uiteindelijk 24 (42%) geheel of gedeeltelijk ingevuld. Naast de digitale bevraging is er een groepsgesprek met raadsleden uit verschillende fracties gehouden over kaderstelling. In bijlage 4 zijn de uitkomsten van de peiling meer uitvoerig weergegeven. Waar in deze tekst staat 'raadsleden' zijn zowel raadsleden als fractievolgers bedoeld.

### 2.5.1 Kaderstelling

De raadsleden in Ede associëren kaderstelling met het benoemen van uitgangspunten, (financiële) randvoorwaarden en doelstellingen bij de start van een beleidsvormingsproces. Tussen de raadsleden bestaan wel verschillende beelden. Als belangrijkste instrumenten voor kaderstelling noemen raadsleden startnotities, de programmabegroting en het raadsprogramma. Het minst belangrijk zijn mondelinge/schriftelijke vragen, moties indienen en de verordenende bevoegdheid.

Voorbeelden waarbij kaderstelling volgens de raadsleden redelijk goed is verlopen zijn onder meer het bestemmingsplan buitengebied, de begroting (algemeen), het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan en het openluchttheater. Voorbeelden van minder geslaagde kaderstelling zijn onder meer het grondbeleid, grote projecten, de Kadernota economie en Enka. Over de decentralisaties in het sociaal domein, de spoortunnels, het bestemmingsplan Veluwe poort en de meerjarenbeleidsvisie verschillen de raadsleden van mening.

In de voorbeelden waar het proces niet goed is verlopen, worden vooral de volgende knelpunten genoemd:

- Onvoldoende kennis bij geheel nieuwe onderwerpen, zoals de decentralisaties. Er is wel informatie, maar als raad weet je niet of de informatie die je hebt en de kaders die je op basis daarvan stelt ertoe leiden dat je over een jaar je doelen bereikt en of deze over een jaar überhaupt gemeten kunnen worden.
- De beleidsvorming in regionaal verband waarbij de invloed van één gemeenteraad beperkt is en besturen regionaal afspraken (moeten) maken.
- Het ontbreken van een startnotitie en een opvolgnotitie waarin zaken meer zijn uitgewerkt. Het opstellen van een startnotitie is formeel onderdeel van het beleidsvormingsproces, maar wordt niet of nauwelijks opgesteld.

Als belangrijkste leerpunten voor de kaderstelling noemen de raadsleden onder meer het zelf meer initiatief nemen, het inzicht in de effectiviteit van kaderstelling en de 'leercurve' waar de (nieuwe) raad nog in zit. Tijdens het groepsgesprek wordt ook aangegeven dat de raad zelf geen initiatief neemt, tegelijkertijd wordt hierbij opgemerkt dat dit deels komt door tijdsgebrek bij raadsleden. Ook wordt opgemerkt dat het niet nemen van initiatief eigen is aan de cultuur in Ede.

### 2.5.2 Controle

Onder 'controle' verstaan de raadsleden in Ede het erop toezien of de uitvoering van beleid conform de (financiële) afspraken is en of het beleid effectief is. De beelden lopen wel sterk uiteen. De belangrijkste instrumenten voor controle zijn volgens de raadsleden de programmarekening, het recht van agendering en de inlichtingen- en verantwoordingsplicht. De minder belangrijke instrumenten zijn het recht van interpellatie, het recht van enquête en het collegeonderzoek.

Het meest tevreden over de invulling van de controlerende taak zijn de raadsleden als het gaat om de rol van de burgemeester en de uitvoering van taken in medebewind. Over de controle op verbonden partijen zijn raadsleden het minst tevreden. De leden van de oppositiepartijen zijn over het geheel iets minder tevreden over het verloop van de kaderstelling en controle dan leden van collegepartijen. De raad heeft de indruk dat de controle steeds gericht plaatsvindt. Zo wordt op initiatief van de raad een sociale monitor opgesteld.

Voorbeelden waarbij controle volgens de raadsleden is geslaagd, zijn onder meer de (laatste) rapportage van de rekenkamer, het 'Mosterdgas-incident', het kinderpardon en de transities in het sociale domein. Minder geslaagde vormen van controle hebben betrekking op onder meer grote projecten, het evenementenbeleid, het grondbeleid en de financiën rond Cinemec. Over de controle rond Permar verschillen de meningen.

Als belangrijkste leerpunten voor de controle noemen de raadsleden de kwaliteit van de rapportages, de onbekendheid met een aantal controle-instrumenten, de kennis/ervaring van raadsleden en de mogelijk grotere rol die de griffie kan spelen bij de ondersteuning.

### 2.5.3 Informatiepositie

Over de informatiepositie bij de invulling van de kaderstellende rol zijn de raadsleden in algemene zin tevreden. Knelpunten zijn volgens hen vooral het tijdig krijgen van informatie en de hanteerbaarheid (overvloed, leesbaarheid etc.). Over de bruikbaarheid ('veel gegevens, maar niet altijd de informatie die nodig is') lopen de meningen uiteen.

Over de informatiepositie van de raad als het gaat om de controle is de helft van de raadsleden redelijk te tevreden. De andere helft heeft daar geen uitgesproken mening over. Dit geldt zowel voor de informatiepositie bij de controle in het algemeen als bijvoorbeeld voor het tijdig krijgen van de juiste informatie. Leden van oppositie zijn over het geheel iets minder tevreden over de tijdigheid en de behapbaarheid van de informatie die ze krijgen.

Als leerpunten rond de informatiepositie komen onder meer naar voren de hanteerbaarheid (veel, niet altijd begrijpelijk etc.), de tijdigheid, het ontbreken van (eigen) kaders (b.v. startnotities) waaraan getoetst kan worden en het onvoldoende zelf initiatief nemen als raad ('snel tevreden'). Verder wordt het (meer en beter gebruik

maken van) de ambtelijke ondersteuning een belangrijke mogelijkheid gezien om de informatiepositie te verbeteren en om als raad(slid) zelf informatie te vergaren.

## 2.6 **Algemene beeld onderzoekers van de praktijk van kaderstelling en controle**

De beleidstheorie van de gemeente Ede over kaderstelling en controle sluit aan bij de meer algemene en gangbare opvattingen hierover en leidt daarmee in potentie tot het versterken van de drie rollen van de raad. Toch lijkt de echte dualisering in de praktijk nog weinig geslaagd. Het Model voor beleidsontwikkeling wordt niet of nauwelijks in zijn geheel doorlopen, waardoor raadsleden informatie zoals een startnotitie, die hen helpt bij het stellen van kaders, niet ontvangen. De raadspraktijk blijft voorts vaak een kwestie van het volgen van het beleid dat door het college wordt voorgesteld, daarnaast is men nog zoekende naar de vorm voor beeldvormende vergaderingen.

De gemeente heeft volgens de betrokkenen met de PDE een structuur neergelegd waarvan zij inschatten dat deze in potentie de kaderstellende en controlerende rol van de raad kan versterken en de rolverdeling tussen college van B en W en de raad verduidelijkt. Betrokkenen geven echter ook aan dat ondanks deze structuur nog steeds sprake is van een beperkte uitvoering van het dualisme. Mede oorzaak hiervan is de spagaat waarin coalitiepartijen zitten. Enerzijds hebben zij een kaderstellende rol en controleren zij de wethouder, anderzijds dient de wethouder in het zadel te worden gehouden. In mindere mate bestaat ook een monistische cultuur onder oppositiepartijen; er wordt nog veel vastgehouden aan het traditionele patroon van het college dat met voorstellen komt (de afwachtende cultuur).

In de praktijk stelt het college de kaders voor en gaat de raad hierin (uiteindelijk) grotendeels mee. Dit kan betekenen dat het college van B en W in staat is om een goede inschatting te maken van de uitgangspunten en ambities van de raad. We schatten in dat dit deels zeker het geval is. Ook het college zal zich op dossiers als de decentralisaties in de zorg, terdege bewust zijn van de maatschappelijke dilemma's waar keuzes in moeten worden gemaakt. Aan de andere kant rijst ook de vraag in hoeverre de raad altijd overziet waarmee wordt ingestemd. De groeps gesprekken en digitale bevraging leveren daarvoor de volgende indicaties op:

- Er is (nog steeds) geen eenduidig beeld van wat kaderstelling en (democratische) controle inhouden (wat bijvoorbeeld de rol en positie van de raad is, welke instrumenten er zijn, welke ruimte er is bij taken in medebewind etc.), in elk geval is er een verdeeld beeld binnen de raad.
- Raadsleden en de mensen die geïnterviewd zijn geven aan dat volgens hen de benodigde kennis en informatie niet altijd (tijdig) aanwezig is. Voor raadsleden lijkt het in het licht van de kaderstelling en controle soms ook lastig om de 'de goede vragen' te stellen. Dit kan leiden tot een 'mismatch' tussen aangeboden informatie door college en/of ambtenaren en de informatie die de raad nodig heeft. De complexiteit van informatie en onderwerpen speelt hier ook een rol.
- De werkdruk lijkt voor raadsleden – als deeltijdvolksvertegenwoordiger – hoog. Zeker met de ontwikkelingen rond de decentralisaties in de zorg. De omloopsnelheid van veranderingen is groot en voor veel raadsleden is de materie moeilijk te doorgronden (met name op financieel vlak en de samenhang tussen zaken).

Het algemene beeld is dat de raad de kaderstellende rol nog niet erg actief oppakt. Het initiatief wordt aan het college gelaten. Dit kan komen door een combinatie van de hierboven genoemde factoren. In het sociale domein lijkt, hoewel daar door raadsleden ook knelpunten

worden ervaren, wel sprake van een meer actieve betrokkenheid van de gemeenteraad. Mogelijk spelen daar de grote dynamiek (wijzigingen en onzekerheden in de contouren van decentralisaties zelf) en de maatschappelijke en politieke gevoeligheid/onrust een grote rol. De raad kan op dit dossier meer vanuit haar 'morele kompas' richting geven en wordt nog niet zo meegezogen in de meer bedrijfsmatige vertaling van de uitvoering van het beleid. Tot slot speelt ook het in de interviews geschetste beeld van de spagaat waarin coalitiepartijen zich bevinden een rol.

### 3. Casestudies: vier praktijken van kaderstelling en controle

Op basis van de algemene verkenning is een selectie gemaakt van vier casussen waar de kaderstelling en controle door de gemeenteraad nader zijn bekeken. De casussen zijn geselecteerd aan de hand van de volgende aspecten: het dossier is strategisch dan wel meer operationeel van karakter, de dynamiek van de beleidsvorming (planbaar of dynamisch) en autonome taken versus taken in medebewind.

De analyse is uitgevoerd aan de hand van zogenaamde 'brownpaper-sessies'. Daarbij is samen met betrokken ambtenaren en raadsleden/fractievoolgers gereconstrueerd welke stappen zijn gezet in het beleids-/besluitvormingsproces en welke rol de gemeenteraad daarin heeft gehad. De volgende vier casussen zijn bekeken:

Tabel 3: Overzicht van de casestudies

Casus	Reden selectie is kaderstelling en controle rond ...
<b>Programma Economie</b>	... strategisch document binnen de lokale autonomie, weinig druk
<b>Vorming omgevingsdienst De Vallei</b>	... vorming / toetreding verbonden partij rond uitvoering taken in medebewind met veel druk vanuit het rijk
<b>Openluchttheater</b>	... concreet project met veel maatschappelijke aandacht
<b>Decentralisatie Jeugdzorg</b>	... dynamisch proces met veel onzekerheid rond taken in medebewind en onder hoge tijdsdruk

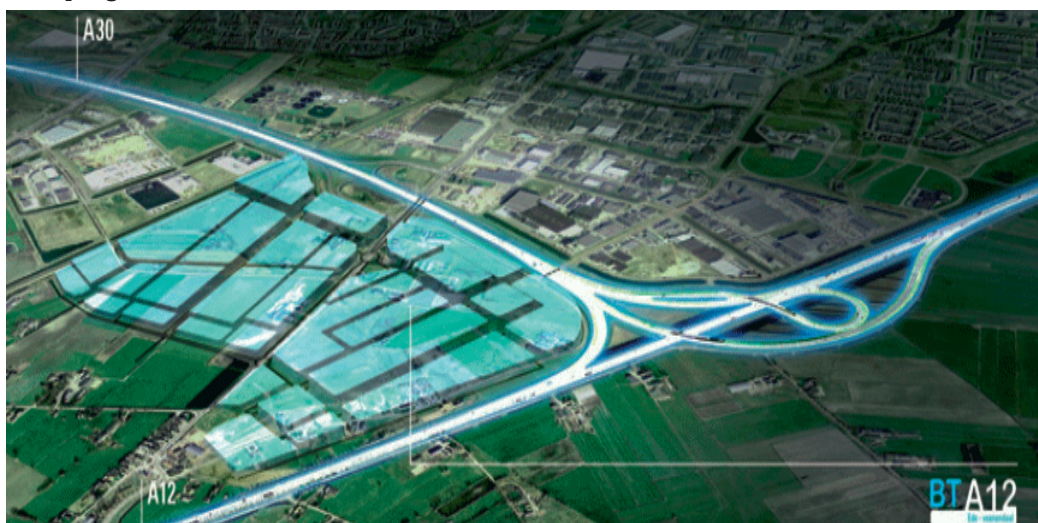
In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen over de praktijk van kaderstelling en controle rond deze vier casussen samengevat:

- Waar gaat de casus over?
- Hoe is het proces in grote lijnen verlopen?
- Wat zijn de bevindingen uit de reflectie op het proces?
- Welke lessen zijn samen met de betrokkenen uit de casus getrokken?

Elke casus eindigt met een paragraaf waarin de belangrijkste lessen, die door de raadsleden zijn opgemerkt tijdens de sessie, zijn beschreven.

#### 3.1 Casus 1: Programma Economie

In 2013 is het programma Economie voorbereid en vastgesteld in de raad, het programma is de opvolger van de Kadernota Economisch beleid uit 2003. Het programma Economie 2013 is bedoeld als bespiegeling op het ontwikkelingspotentieel voor de gemeente Ede en het aangeven van de kaders voor de rol van de gemeente daarin. Het laatste is daarbij geconcretiseerd in een (periodiek te evalueren) werkprogramma Economie.





### 3.1.1 Globaal procesverloop

In 2003 heeft de gemeenteraad de Kadernota 'Economisch beleid' vastgesteld. Mede op aangeven van de raad is toen aan het thema 'logistiek' – vanwege de ontwikkelingen rond FoodValley - een meer prominente plaats toegekend in de nota. Met de nota als basis, heeft de gemeente (samen met het bedrijfsleven) in de jaren daarna een aantal deelnota's/programma's uitgewerkt rond de thema's bedrijfsvestiging, starters, detailhandel, toerisme en logistiek. Rond 2008/2009 heeft een aantal partijen waaronder de gemeente, de universiteit (WUR), de Rabobank, de provincie, de stichting Foodvalley en Oost NV (ontwikkelingsmaatschappij) gezamenlijke ambities uitgesproken wat betreft de economische ontwikkeling in de FoodValley. Dit was ook één van de aanleidingen voor de gemeenten in de regio om zich in 2010 te verenigen in de regio Foodvalley.

In 2012 is een evaluatie uitgevoerd van de bestaande nota economie (en deelprojecten). Naar aanleiding daarvan heeft de ambtelijke organisatie in opdracht van het college van B en W een startnotitie voor het Programma Economie opgesteld. Een belangrijk motief voor de herijking van de nota uit 2003 is dat de economie en specifieke situatie in Ede in verschillende opzichten zijn gewijzigd:

- FoodValley heeft landelijke aandacht en biedt kansen voor economische ontwikkeling;
- De ontwikkeling van het Bedrijventerrein A12;
- De groei van het aantal zzp'ers (Ede is vierde stad van Nederland voor wat betreft het aantal zzp'ers);
- Toename van evenementen in het centrum;
- De ontwikkeling van FoodValley en landelijke aandacht hiervoor genereren;
- Het meer klantgericht (willen) werken van de gemeentelijke organisatie;
- De algemene economische ontwikkeling (van groeiperspectief in 2003 naar stagnatie) en daardoor afname werkgelegenheid, minder verkoop van grond en meer leegstand (bedrijfsterreinen en centrum).

In september 2012 is de startnotitie (plan van aanpak) met de inhoudelijk en procesmatige uitgangspunten voor het nieuwe programma Economie door de gemeenteraad vastgesteld. Het centrale procesmatige uitgangspunt was een brede betrokkenheid van zowel politiek als samenleving. Het laatste in de vorm van bedrijven, kennisinstellingen en overige organisaties die belangrijk worden geacht voor de (lokale) economie.

Er is eind 2012 een proces ingezet met werkgroepen rond negen thema's: 1) arbeidsmarkt, 2) accountmanagement, 3) werklocaties, 4) zelfstandige professionals, 5) economie van het centrum, 6) maatschappelijk verantwoord ondernemen, 7) marketing en vrijetijdseconomie, 8) Kennisas FoodValley en 9) economie van het buitengebied.

De werkgroepen waren samengesteld uit gemeentelijke vertegenwoordigers (accountmanagers, beleidsmedewerkers), lokale ondernemers en medewerkers van overige organisaties/instellingen. De opdracht aan deze werkgroepen was te verkennen wat de belangrijkste economische opgaven/uitdagingen zijn voor de middellange termijn en hoe dit binnen Ede in te steken (met daarbij ook de rol van de gemeente). In maart 2013 heeft er een terugkoppeling over de (voorlopige) bevindingen van de werkgroepen richting gemeenteraad plaatsgevonden. Dit heeft niet geleid tot wijzingen. De raad wenste wel een meer concreet uitgewerkt voorstel.

Dit leidt tot een programma Economie waarin vier pijlers worden onderscheiden:

1) food, 2) ruimte voor ondernemerschap, 3) regionale arbeidsmarkt en 4) de ondernemende gemeente. Een belangrijke rode draad in de nota is dat het accent van de visie vooral ligt op de rol van en de relatie met ondernemers ('De Edense economie



Figuur 3: Globale tijlijn totstandkoming programma economie

wordt gemaakt door bedrijven') en minder op inhoudelijke economische ambities van de gemeente zelf. De behandeling in de raad in december 2013 heeft niet geleid tot inhoudelijke aanpassingen. De raad heeft wel gevraagd om een jaarlijkse evaluatie en bespreking daarvan met het bedrijfsleven.

Figuur 3: Globale tijlijn totstandkoming programma economie

### 3.1.2 Reflectie vanuit de brownpaper-sessie

Het programma Economie is een strategisch document. Het algemene beeld is dat de gemeente en ook de gemeenteraad er mee worstelen om het economisch beleid handen en voeten te geven. Daarbij ligt ook de meer fundamentele vraag op tafel of er wel een (grote) rol voor de gemeente is weggelegd als het gaat om de economische ontwikkeling van Ede. Uit de werkgroepen ter voorbereiding op de nota komt in elk geval naar voren dat het bedrijfsleven op dat punt minder hoge verwachtingen heeft van de gemeente dan de gemeente zelf. Een tweede element dat opvalt is dat (persoonlijke) visie en betrokkenheid bij de materie zeer bepalend lijkt voor de inhoud en filosofie van het economische beleid. Dit geldt zowel voor de wethouders (in welke mate heeft die een uitgesproken inhoudelijke visie op het economische beleid?) als voor de raadsleden. Bij de laatsten is de indruk dat 'economie' als een redelijk abstract onderwerp wordt ervaren, waarbij wel beelden zijn, maar het moeilijk wordt gevonden dit ook te concretiseren in eigen ambities. Dit kan zowel liggen aan affiniteit met het onderwerp als aan de economische kennis (en visie) binnen de raad. Dit kan anders liggen voor specifieke onderwerpen zoals bijvoorbeeld de inzet van een instrument als reclamebelasting. Daar staat tegenover dat er door de raad weinig of geen dwarsverbanden worden gelegd met andere beleidsterreinen. Bijvoorbeeld de relatie tussen het thema 'arbeidsmarkt' en de invoering van de Participatiewet. In het hele proces heeft de raad inhoudelijk en bestuurlijk geen rol van betekenis gespeeld. De raad is vooral 'informerend meegenomen' in het proces maar heeft daar ook vrede mee. De raad vindt zich voldoende en tijdig geïnformeerd en heeft – in tegenstelling tot de nota uit 2003 – ook geen aanleiding gezien voor inhoudelijk bijsturing. Voor zover we het kunnen overzien is de toezegging aan de raad om het werkprogramma jaarlijks te evalueren en te bespreken met het bedrijfsleven, nog niet geëffectueerd door het college. De raad heeft daar verder echter ook geen punt meer van gemaakt.

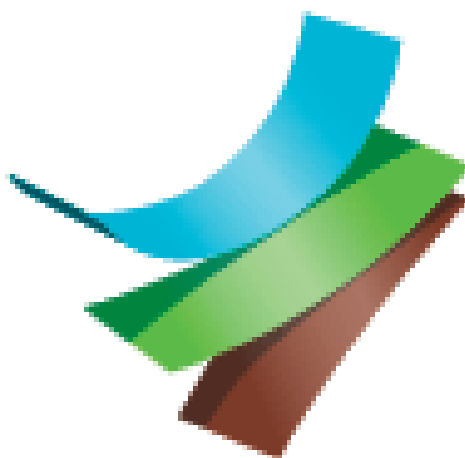
### 3.1.3 Lessen uit de brownpaper-sessie

De totstandkoming van het programma Economie is een voorbeeld van kaderstelling rond een beleidsproces binnen de autonomie van de gemeente, waarbij geen sprake is van grote (externe) druk op het proces. De belangrijkste lessen voor de toekomst zijn:

- Zorg juist bij strategische nota's en andere strategische documenten over autonoom beleid dat een traject wordt gestart, waarbij de raad kaders meegeeft aan het college.
- Heb als raad oog voor samenhang, bijvoorbeeld tussen economisch beleid en arbeidsmarkt, ook in het licht van de Participatiewet.
- De fundamentele vraag is wat de functie en democratische legitimatie is van abstract beleid dat nauwelijks lijkt te worden doorleefd door de gemeenteraad (en waar ook vanuit de belangrijkste doelgroep – het bedrijfsleven – een zekere scepsis heerst of er wel een rol voor de gemeente is weggelegd)? Als een beleidsonderwerp politiek gezien geen issue is, zou de raad zich kritisch de vraag moeten stellen of er wel nieuw beleid moet worden ontwikkeld. Ook dat is kaderstelling.
- Als het wel een issue is (of kan zijn), maar de raad eigenlijk niet goed weet hoe de materie vorm te geven, is het zaak dat de raad eerste voldoende inhoudelijk gevoed wordt en actief wordt 'geprikkeld' in de beeldvorming rond het beleidsonderwerp.

## 3.2 Casus 2: Omgevingsdienst De Vallei

Naar aanleiding van een onderzoek van de 'commissie Mans' naar de milieuhandhaving in Nederland (2008) 'dreigde' de rijksoverheid met vergaande verplichte samenwerking tussen gemeenten op dit terrein. Om die verplichting af te wenden hebben VNG en IPO in 2010 afspraken gemaakt met het Rijk in een zogenaamde 'package deal'. Daarin is afgesproken dat de gemeenten en de provincies vrijwillig gaan samenwerken en zich voor taken, die ze zelf blijven uitvoeren, voldoen aan landelijke kwaliteitscriteria. Dit moest leiden tot de oprichting van een regionale uitvoeringdienst (RUD) of omgevingsdienst.



## Omgevingsdienst De Vallei

### 3.2.1 Globaal procesverloop

Alhoewel met de package deal een wettelijk opgelegde vorming van omgevingsdiensten van de baan was, bleef er rond 2010 bij veel gemeenten bestuurlijk en ambtelijk veel weerstand tegen het onderbrengen van taken bij een omgevingsdienst. Dit gold ook voor de gemeenten in de regio De Vallei (en de gemeenten in Gelderland als geheel). De beelden die gemeenten hierover hadden, waren die van verlies aan zeggenschap



over de uitvoering van taken, een verbonden partij als een black box en de vrees voor een stijging van de kosten. Het college van B en W van de gemeente Ede en GS van de provincie Gelderland hebben het initiatief genomen om de gemeenten toch om tafel te krijgen. Dit vooral om zelf de regie te houden en niet te worden geconfronteerd met een aanwijzing door het Rijk.

In 2011 zijn in regionaal verband door de gemeenten Ede, Wageningen, Barneveld, Nijkerk en Scherpenzeel en de provincie Gelderland – bestuurlijk en ambtelijk – de wensen en ‘marges’ verkend: wat zijn de randvoorwaarden/bezwaren van de gemeenten, waar liggen mogelijk kansen en wat zijn de minimale eisen die het Rijk stelt? In dat proces is de afweging gemaakt dat de partijen vrijwillig zullen overgaan tot de vorming van een omgevingsdienst. Als schaalniveau werd daarbij de Wgr-structuur aangehouden en niet – zoals het Rijk eigenlijk wilde – de schaal van de veiligheidsregio (Gelderland Zuid). In dit zogenaamde Gelderse Stelsel zouden zeven omgevingsdiensten moeten ontstaan die in staat zijn om de basistaken binnen de eigen regio uit te voeren. Daarbij was de inschatting van de bestuurders dat het Gelders Stelsel alleen acceptabel zou zijn voor het ministerie als de organisatie van de omgevingsdiensten stevig zou worden aangezet. Om die reden is afgesproken dat:

- a. gemeenten en provincie alle Wabo-taken door de omgevingsdienst laten uitvoeren,
- b. de organisatie wordt ondergebracht bij een nieuw openbaar lichaam (gemeenschappelijke regeling) en
- c. dat er voldoende samenhang is binnen het stelsel. Het laatste betekent dat elke omgevingsdienst een taak krijgt die de dienst voor het gehele stelsel uitvoert (complexe vergunningen, complexe handhaving, aanpak milieucriminaliteit, coördinatie etc.. De omgevingsdienst De Vallei heeft als stelseltaak ‘de kwaliteit van de samenwerking tussen de diensten’ gekregen.

In 2012 hebben de gemeenten in de regio de Vallei en de provincie de inrichting van de organisatie, het takenpakket, de juridische verankering (gemeenschappelijke regeling), de plaatsing van het personeel, huisvesting etc. uitgewerkt. Dit heeft geresulteerd in een bedrijfsplan en (concept)gemeenschappelijke regeling. Naast de bekrachtiging van het onderbrengen van alle taken werd hierin ook afgesproken dat de gemeente Ede als gastheer voor de omgevingsdienst zou optreden (huisvesting, ICT-faciliteiten etc.). Voor burgers die bijvoorbeeld een vergunning nodig hebben, blijft er een loket binnen de eigen gemeente. Het besturingsmodel wordt ‘licht’ ingevuld door de zetels in het algemeen bestuur en in het dagelijks bestuur hoofdelijk door dezelfde wethouders / gedeputeerde te laten bekleden. De omgevingsdienst krijgt een beperkt mandaat, dat wil zeggen dat de beschikkingsbevoegdheid (vergunningverlening, handhavend optreden) bij de colleges blijft. De behandeling in de raad van het bedrijfsplan en de gemeenschappelijke regeling was in mei 2012.

In de tweede helft van 2012 is de organisatie feitelijk ingericht (met in november 2012 de formele oprichting) en begin 2013 is het personeel overgegaan en zijn de benodigde mandaatbesluiten genomen. Het college van de gemeente Ede heeft daarnaast in zijn portefeuillevverdeling een onderscheid gemaakt tussen de rol van mede-eigenaar van de omgevingsdienst en die van opdrachtgever. De omgevingsdienst de Vallei is op 2 april 2013 officieel van start gegaan.

In 2014 heeft de omgevingsdienst haar eerst jaarverslag uitgebracht.



Figuur 4: Globale tijlijn besluitvormingsproces rond oprichting Omgevingsdienst de Vallei

### 3.2.2 Reflectie vanuit de brownpaper-sessie

In het proces om te komen tot een omgevingsdienst zijn vooral het provinciebestuur en het college van B en W van de gemeente Ede leidend geweest. Daarbij heeft het accent gelegen op de regionale consensus tussen de colleges over de (strategische) noodzaak om tot afspraken te komen. Het proces is – vanuit lokaal perspectief – kadervrij ingestoken: er zijn vooraf geen specifieke lokale uitgangspunten geformuleerd door of besproken met de gemeenteraad. De gemeenteraad werd eind 2011 voor het eerst meer uitvoerig geïnformeerd. Toen lagen de contouren van de bestuurlijke en organisatorische inrichting en de ‘opdracht’ van de omgevingsdienst al min of meer vast (als uitkomst van het onderhandelingsproces tussen de regiogemeenten, de provincie en het Rijk).

Bij de behandeling van het bedrijfsplan en de gemeenschappelijke regeling zijn vooral vragen gesteld over de eventuele financiële risico's. Er is niet gesproken over zaken als het besturingsmodel (b.v. “hoe staat het met de democratische controle als AB en DB dezelfde personen zijn?) of de relatie tussen de opdracht aan de omgevingsdienst en de gemeentelijke ambities (b.v. “wat dragen de prestaties van de omgevingsdienst bij aan de realisatie van de eigen ambities?”). Er lijkt meer sprake te zijn van instemming laat in het proces dan van kaderstelling vroeg in het proces.

Bij de raad lijkt een zeker ambivalent gevoel te bestaan over het proces. Enerzijds is er veel vertrouwen in en waardering voor hoe het college het proces heeft opgepakt. De vraag is ook of het proces tot een wezenlijk andere uitkomst had geleid als de raad eerder was betrokken en eigen kaders had gesteld. Mogelijk dat het proces moeizamer zou zijn verlopen als alle gemeenteraden (intensief) in het proces zouden zijn betrokken, maar uiteindelijk wel met eenzelfde uitkomst. Anderzijds is de vraag wel of het proces – en de bestuurlijke inrichting – voldoende democratisch is gelegitimeerd. Met name doordat de raad zelf niet goed overziet waarmee hij qua bestuurlijke, organisatorische en financiële constructie heeft ingestemd. Zo zou de keuze voor een hoofdelijk zelfde zetelbezetting in het algemeen en dagelijks bestuur in de omgevingsdienst op zijn minst aanleiding moeten zijn voor politieke reflectie. Zowel rond de vraag hoe een algemeen bestuur dan haar controlerende (toezichhoudende) taak op transparante wijze kan vervullen en in welke hoedanigheid de vertegenwoordigend wethouder verantwoording aflegt aan de raad. Daardoor blijft er ook wel een zeker gevoel van onbehagen, omdat verbonden partijen voor raadsleden wat ondoorgrondelijk blijven en de raad niet goed overziet waarmee hij instemt. Daarbij werd in 2012 ook een grote druk gevoeld om in te stemmen. Dit vooral vanwege het argument dat het Rijk anders zou ingrijpen.

Door de vorming van de omgevingsdienst is de ambtelijke kennis binnen de gemeente

over het taakveld grotendeels verdwenen. De raad kan dus niet meer terugvallen op de gemeentelijke organisatie als het gaat om de inhoudelijke deskundigheid en kennis van het taakgebied.

### 3.2.3 *Lessen uit de brownpaper-sessie*

De casus is een voorbeeld van kaderstelling (en controle) rond de uitvoering van taken in medebewind door een verbonden partij, die de gemeente onder druk van het Rijk moet oprichten. In het proces rond de vorming van de omgevingsdienst heeft de raad vooral een volgende en instemmende rol gehad.

De belangrijkste lessen voor de toekomst zijn:

- ▪Stel bij een voornemen om tot een verbonden partij toe te treden altijd vooraf kaders, ook al gaat het om uitvoeringstaken die tot het domein van het college behoren. Aangezien verbonden partijen verantwoordelijk zijn voor een belangrijk deel van de uitvoering van de gemeentelijke taken – met de decentralisaties neemt dat alleen maar toe – moet de raad in staat zijn om daar op hoofdlijnen ook kaders voor te stellen (en democratische controle op te kunnen uitoefenen). Zeker wat betreft de governance.
- ▪Borg in elk geval enige basiskennis en inzicht (Waarop focussen? Wat zijn de essenties van de besturing van verbonden partijen? Hoe de informatiepositie borgen? etc.) van verbonden partijen.
- ▪Hou zelf de regie over de informatievoorziening, ook als de indruk is dat het proces goed verloopt.
- ▪Ook al gaat de kern van een besluitvormingsproces over het oprichten van een organisatie, leg altijd een relatie naar de prestaties van zo'n organisatie en de bijdrage daarvan aan de eigen gemeentelijke ambities én wees kritisch op de governancestructuur in verband met de bestuurlijke transparantie en democratische controle.

## 3.3 **Casus 3: Openluchttheater**

Ede heeft een openluchttheater dat in 1936 is gerealiseerd in het kader van de werkverschaffing. Het is een relatief groot theater en de gebouwen (kleedruimtes, toiletten, entree) zijn ontworpen in de stijl van 'het nieuwe bouwen'. Mede om die reden heeft het openluchttheater de status van rijksmonument. Het theater is dringend aan renovatie toe. Daarbij is er een spanningsveld tussen het behoud van de monumentale waarde, een dekkende exploitatie van de programmering (Stichting OLT), de onderhoudskosten (ten laste van de gemeente), de belangen van de omwonenden (in verband met geluids- en parkeeroverlast), de belangen van de Stichting Domus (die eigenaar is van het theater) en de belangen van de Edense Commerciële club (ECC) die een clubhuis in het theater heeft. De bestuurders van de ECC zijn tevens bestuurders van de Stichting Domus. De gemeente Ede heeft een langjarige erfpachtovereenkomst met de Stichting Domus.

### 3.3.1 *Globaal procesverloop*

Het beheer en onderhoud van het openluchttheater vormen sinds lange tijd een knelpunt. Er is sprake van 'basaal' onderhoud met het oog op het (commerciële) gebruik van het theater i.c. de culturele programmering. Bij aanpassingen is in de loop der tijd ook niet altijd rekening gehouden met de oorspronkelijke (stedebouwkundige en cultuur/architectuur- en tuinhistorische) kwaliteiten.



Dit betekent dat geleidelijk aan de monumentale/historische waarde steeds meer wordt aangetast.

Dit proces van verval zet vooral vanaf de jaren zestig/zeventig van de vorige eeuw in. Het gebruik van en de belangstelling voor het theater nemen af, mede door de opkomst van televisie en het altijd onzekere weer. De gemeente Ede besluit in 1977 dat het theater behouden moet blijven, maar worstelt met de kosten. Plannen om een hotel op het terrein toe te staan stranden op weerstand van omwonenden. In 1988 wordt de bestemming omgezet naar 'openbaar en gemeenschappelijk groen' om het publieke belang te benadrukken. In 2002 krijgt het theater de status van rijksmonument en ontstaan er nieuwe perspectieven voor restauratie.

In 2005 heeft de gemeente het theater voor een symbolisch bedrag overgedaan aan de stichting Domus (de grond blijft eigendom van de gemeente) en wordt met de stichting een erfpachtovereenkomst gesloten. De gemeente neemt daarbij de kosten voor het onderhoud op zich. De programmering en exploitatie liggen in handen van de stichting OLT. Omdat de exploitatie niet dekkend is, krijgt de stichting OLT jaarlijkse subsidie van de gemeente.

In de periode tussen 2005 en 2010 zijn er tussen de gemeente, OLT, de Stichting Domus en ECC (die door de gemeente veelal als één en dezelfde partij worden gezien) vele gesprekken over de toekomst van het theater. Het proces komt pas weer echt op gang als het Rijk en de provincie Gelderland aangeven financieel te kunnen bijdragen. De belangrijkste vraagstukken zijn de renovatie (balans tussen herstel historische waarde, modernisering faciliteiten voor het gebruik, het clubhuis van de ECC) en het rond krijgen van een dekkende exploitatie. De renovatiekosten worden op circa € 3 mln geschat waarvan de gemeente naar schatting de helft zou gaan bijdragen. Dit leidt in 2010 tot een convenant op basis waarvan een renovatieplan en (nieuw) exploitatieplan zou worden opgesteld. In dit hele proces is de raad niet nadrukkelijk betrokken geweest. Dit is ook de fase dat de gemeente het eigendom van het theater terug zou willen. Daarbij spelen naar het lijkt vooral financiële afwegingen een rol: de gemeente gaat een grote investering doen in een object waar zij geen eigenaar van is. Bovendien heeft de gemeente nu geen mogelijkheid om te sturen op een integrale dekking van de exploitatie, dat wil zeggen het beheer en onderhoud en de programmering. Zij draagt daarvoor wel de kosten.

In 2013 wordt er een nota van uitgangspunten voor de renovatie opgesteld. Dat wordt ook aan de gemeenteraad voorgelegd. Belangrijkste discussiepunten zijn de kosten en





Figuur 5: Globale tijdslijn besluitvorming rond het openluchttheater

Eind 2013 oordeelt het college van B en W dat er onvoldoende draagvlak is voor de renovatieplannen die er op dat moment liggen. Het project wordt stilgelegd tot de verkiezingen van maart 2014. Na de verkiezingen stelt het nieuwe college aan de raad voor om een nieuw proces te starten rond de vraag hoe het toekomstig gebruik van het theater eruit moet zien. Bij dit proces worden alle belanghebbenden, waaronder ook de omwonenden, betrokken. In oktober 2014 stemt de raad in met het starten van de restauratie en de opzet van het participatieproces. Uitgangspunt van het proces is het vinden van een balans tussen behoud en herstel van de (cultuur)historische waarde, een bloeiend theater met breder maatschappelijk gebruik, een sluitende exploitatie en de leefbaarheid van de wijk.

### 3.3.2 Reflectie vanuit de brownpaper-sessie

Het gaat hier om een complex besluitvormingsproces waar veel partijen met verschillende belangen bij betrokken zijn en de machtsverhoudingen niet gelijkelijk verdeeld zijn. De lange voorgeschiedenis en besluiten die zijn genomen (zoals de verkoop van het theater aan de Stichting Domus) spelen daarbij een rol.

Daarbij waren de verhoudingen tussen de verschillende partijen niet altijd harmonieus. Vooral de relatie tussen de gemeente en de Stichting Domus/ECC was op een aantal momenten 'stroef'. In het geheel speelde ook enige opportunisme een rol: de restauratie kwam pas weer op gang toen de provincie een bedrag van € 1,5 mln beschikbaar wilde stellen. Daarbij lijkt de gemeente vooral de partij te zijn (geweest) die 'haast' had en erop gebrand was om een deal te kunnen sluiten. Op de achtergrond speelde mogelijk mee dat voor de bijdragen die de provincie en het Rijk (BRIM-subsidie) in het verschiep stelden, tijdig plannen moesten worden ingediend. Deze – zelfopgelegde? – druk plaatste de gemeente waarschijnlijk niet in de beste onderhandelingspositie met de Stichting Domus/ECC.

Door de financiële focus (en subsidie-'verleiding') in een belangrijk deel van het proces heeft het lange tijd ontbroken aan een doordachte en integrale visie (die er met het plan van aanpak 2013/2014 wel is). Deels heeft de gemeente daar nu nog 'last' van. Bijvoorbeeld als het gaat om de verkoop van het theater en de 'governance' (zoals transparantie processen en rollen) rond het theater. Dit geldt ook voor het 'over het hoofd zien' van de impact op de omgeving. Pas nadat buurtbewoners zich organiseren dringt dit besef ook door tot de politiek en het bestuur. Dat dit pas zo laat in beeld is gekomen is opmerkelijk. Temeer daar inbreidingsopgaven in de ruimtelijke

ordering vrijwel altijd tot maatschappelijke verontrusting of onrust leiden en omdat buurtbewoners eerder met succes de komst van een hotel op deze plek tegen hielden. De gemeenteraad heeft in het proces lange tijd geen of een passieve rol gehad. De raad pakt haar kaderstellende rol in 2013 wat betreft het betrekken van omwonenden bij het proces en in 2014 door onder meer eisen te stellen aan de aanbesteding (5% moet via social return) en het stellen van kaders aan het participatieproces.

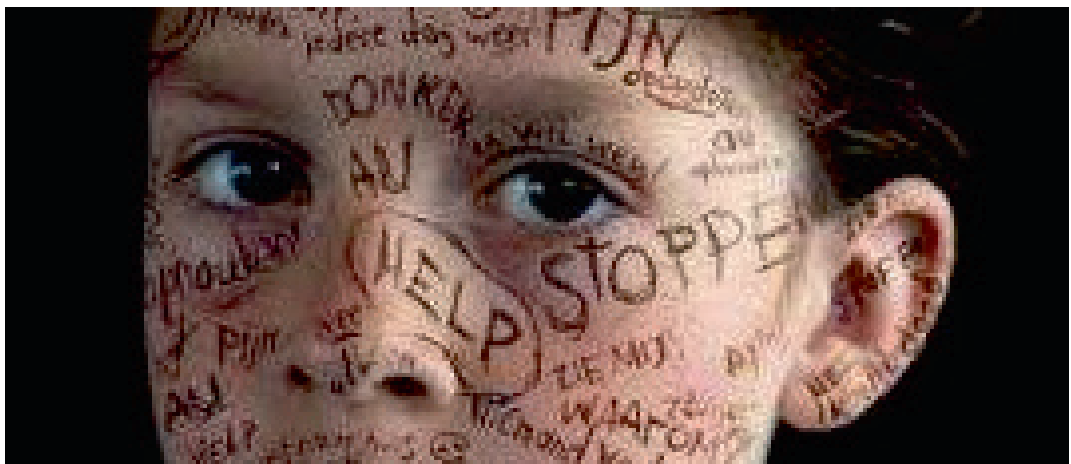
### 3.3.3 Lessen uit de brownpaper-sessie

In de besluitvorming rond het openluchttheater heeft de gemeenteraad lange tijd niet of nauwelijks een rol gehad. Deze kwam pas in beeld nadat omwonenden van het theater zich meer hadden georganiseerd en een appèl op hun volksvertegenwoordigers deden. De belangrijkste lessen voor de toekomst zijn:

- Ook al draait de afweging – zoals in dit geval – in belangrijke mate om de financiële kaders (en zijn er financiële verleidingen), doe dit vanuit een inhoudelijke visie op de maatschappelijke functie van de voorziening en de brede context en effecten van zo'n besluit. Juist dit zijn trajecten waar een (kaderstellende) startnotitie een belangrijk richtsnoer kan zijn.
- Zorg als raad dat de maatschappelijke antennes altijd goed blijven werken. Zowel in het licht van de kaderstelling bij het begin van het proces als in het licht van de controle (en bijsturing) gedurende het proces.
- Controleer hoe het bestuur in onderhandelingsprocessen acteert en of de machtsverhoudingen wel in balans zijn. Bewaak in dit soort processen de soms smalle grens tussen kansen grijpen (provinciale subsidie binnenhalen) en jezelf onder druk zetten (waardoor de onderhandelingspositie wordt ondermijnd).
- Organiseer als raad waar nodig ook eigen financiële expertise en/of laat je als raad in dit soort complexe trajecten onafhankelijk adviseren over financiële risico's en de governance rond dergelijke processen. Dat kan ook helpen te letten op kritische aspecten zoals in het voorbeeld van de casus de juridische constellatie rond het OLT.

## 3.4 Casus 4: Decentralisatie Jeugdzorg

Een van de decentralisaties naar gemeenten van taken in het sociale domein betreft de jeugdzorg. In tegenstelling tot de decentralisaties van de Awbz (naar de Wmo) en de Participatiewet, is de jeugdzorg een domein waar gemeenten relatief 'ervaringsarm' zijn. De jeugdzorg was tot 1 januari 2015 een verantwoordelijkheid van de provincies, ondergebracht bij provinciale bureaus jeugdzorg, zorgverzekeraars en



het Rijk. De decentralisatie van de jeugdzorg is om verschillende redenen complex: het gaat om een kwetsbare groep, er is een groot afbreukrisico (zaken die misgaan in de jeugdzorg, privacy-risico's etc.), er staat veel financiële druk op (bezuinigingen tot 20%) en de kwaliteit van de organisatie van de jeugdzorg staat mede daardoor onder druk. Gemeenten moeten niet alleen hun organisatie en werkprocessen (loket, bedrijfsondersteuning) inrichten maar ook beleid ontwikkelen wat betreft ambities, aanbesteding en (financiële) prioriteiten en de samenwerking organiseren (specialistische jeugdzorg, jeugdteams etc.). Het proces van de decentralisatie van de jeugdzorg is omgeven door een grote dynamiek (veel actoren, veranderende condities) en onzekerheden (onder meer over de financiële middelen, kenmerken klantenbestand dat overkomt etc.) en veel tijdsdruk omdat de organisatie en contracten per 1 januari 2015 geregeld moesten zijn.

#### 3.4.1 Globaal procesverloop

De 'zorg over de jeugdzorg' staat landelijk al lange tijd op de politieke agenda. Met name door (dramatische) incidenten waarbij de jeugdzorg faalde, onder meer door het langs elkaar heen werken van instanties. Bijvoorbeeld waar bij multi-probleemgezinnen signalen over risico's voor kinderen niet worden doorgespeeld of ingrijpen achterwege blijft.

In 2010 heeft de provincie Gelderland de uitvoering van de jeugdzorg geëvalueerd. De gemeente Ede heeft op dat moment deels eigen beleid en voorzieningen, onder meer via het Centrum voor Jeugd en Gezin, het toezicht op de leerplicht en de aanpak van jeugdcriminaliteit ('jeugd-BOA') en het veiligheidshuis (waarbij ook andere gemeenten in de regio waren aangesloten). Daarbij waren er ook al dwarsverbanden, zoals 'casusbesprekingen' tussen het Centrum voor Jeugd en Gezin en het Veiligheidshuis over 'zorgmijders'.

Het beleid in relatie tot jongeren is rond die tijd in verschillende nota's vastgelegd. In 2010 in de Kadernota gezondheidsbeleid (jeugdgezondheidszorg) en in 2011 in de Kadernota integrale veiligheid (overlast door jongeren op straat en jeugdcriminaliteit). In 2012 hebben de gemeenten in de regio Food Valley een gezamenlijke visie op de transformatie en transitie van de jeugdzorg opgesteld. Hierin zijn uitgangspunten van beleid ('regie bij de burger', 'veiligheid kind voorop') en organisatie ('zorg dichtbij') geformuleerd. De regio Food Valley (Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel, Renswoude, Rhenen en Veenendaal) is vanaf dat moment ook een van de landelijke pilots voor de decentralisatie.

In maart 2013 heeft de gemeenteraad van Ede de 'Koersnotitie Jeugdzorg' vastgesteld. Hierin zijn de lokale uitgangspunten voor de decentralisatie vastgelegd. In grote lijnen volgt deze nota de regionale visie. Daarnaast wordt de gemeentelijke (regie)rol meer uitgewerkt. De nota is de basis voor uitwerkingsdocumenten. Vooralsnog vindt die uitwerking – ook door de voortgang en ontwikkelingen in de besluitvorming bij het Rijk – vooral in 2014 plaats. Tot die tijd zijn er wel periodieke informatiemomenten vanuit het college naar de gemeenteraad.

In februari 2014 stelt de raad het lokale en regionale beleidsplan Jeugd en het transitiearrangement vast. Het proces wordt daarna vooral gedomineerd door de inrichting van de regionale samenwerking ('transitie-arrangementen'). Dit heeft betrekking op het schaalniveau waarop gemeenten gaan samenwerken bij de (specialistische) jeugdzorg, de financiële afspraken en de afspraken die daarover



Figuur 6: Globale tijdslijn besluitvormingsproces decentralisatie Jeugdzorg

worden gemaakt met de zorgverleners i.c. het (voormalige) bureau jeugdzorg. Daarbij is er voor de gemeenten veel onzekerheid over zaken als de budgetten en de cliënten die overkomen. In de oordeelsvormende vergadering van september is de raad overwegend positief over het beleidskader en de verordening jeugdhulp. Er zijn vooral veel (detail) vragen om nadere toelichting zonder dat dit tot leidt tot wezenlijke wijzigingen. In oktober stelt de raad de het beleidsplan Jeugd en de verordening Jeugdhulp (definitief) vast.

### 3.4.2 Reflectie vanuit de brownpaper-sessie

Het proces rond de decentralisatie in de jeugdzorg is in Ede relatief vroeg opgestart. Dit komt mede doordat er in 2010 al een (samenwerkings)fundament lag waarin de gemeente betrokken was bij de jeugdzorg in brede zin. Waarschijnlijk mede daardoor was er ook vroegtijdig behoefte aan beleidsmatige kaders. Er is rond het dossier 'decentralisatie jeugdzorg' daardoor niet een specifiek kaderstellend document of moment aan te wijzen. Het was een groeiproces met als formele besluitvorming de vaststelling van het (eigen) beleidsplan Jeugd en de verordening Jeugdhulp. De gemeenteraad heeft in dat proces niet actief eigen kaders ingebracht maar vooral gereflecteerd op door het bestuur aangereikte kaders. Daarbij is er in 2013 en 2014 wel veelvuldig contact geweest tussen raad(sleden) en de ambtelijke organisatie. Ook om te 'sonderen' welke ideeën, vragen of zorgen er bij de raad leven. In die zin is niet zozeer sprake geweest van een kaderstellend proces vanuit de raad maar van een kadervragend proces vanuit het college en de ambtelijke organisatie. Raadsleden voelen nadrukkelijk het maatschappelijk belang en de afbreukrisico's van de jeugdzorg die per 1 januari 2015 naar de gemeente is gekomen. Ze vinden het echter ook zeer lastig om goed te overzien hoe het stelsel functioneert en waar bij de uitvoering de exacte risico's zitten. Het zelfde geldt in zekere zin ook voor hun rol in het proces tot 1 januari 2015: de dynamiek is zo groot dat kaderstelling en controle niet meer goed te scheiden lijken. Een indicatie daarvoor is dat bij de oordeelsvorming er vooral veel (detail-)vragen worden gesteld en er weinig meer principiële discussiepunten zijn (bijvoorbeeld rond privacy of het samenspel in relatie met de Wmo en Participatiewet). Raadsleden onderkennen dat het moeilijk is om de veranderingen bij te houden en in de veelheid der dingen een goede focus aan te brengen en daarmee kaders te stellen. Dit geldt ook voor het vervolg ná 1 januari 2015: de raad lijkt geen duidelijke visie te hebben op bijvoorbeeld hoe zicht te houden op het verloop van de implementatie i.c. de invulling van de controlerende rol.

### 3.4.3 Lessen uit de brownpaper-sessie

De decentralisatie van de jeugdzorg is een voorbeeld van een complex en



dynamisch beleidsvormings- en samenwerkingsproces dat gepaard gaat met veel (financiële) onzekerheid en vaktechnische vraagstukken. De ‘normale’ cyclus voor beleidsvoorbereiding werkt in dit proces maar ten dele.

De belangrijkste lessen voor de toekomst zijn:

- Werk juist in een dergelijk dynamisch en complex proces vanuit een duidelijke maatschappelijke visie op de problematiek: wat moet worden bereikt of worden gewaarborgd voor kwetsbare jongeren in Ede? De complexiteit zit voor een belangrijk deel ook in (regionale) organisatorische keuzes die moeten worden gemaakt. De raad moet zich niet laten verleiden daarin teveel mee te gaan maar bijvoorbeeld wel vastleggen waarover en op welk moment zij geïnformeerd wil worden en wat voor haar de belangrijkste lokale beslismomenten zijn in het proces. Wat de raad als positief heeft ervaren is voldoende momenten inbouwen om kennis op te doen, vragen te stellen (bestuurlijk, ambtelijk en aan partners). Dat heeft bijgedragen aan de het vormgeven van de eigen rol van de raad.
- Juist bij dynamische beleidsprocessen met een hoge bestuurlijke, juridische of financiële complexiteit zijn politieke referentiekaders een belangrijk ankerpunt voor de kaderstelling. Voor zover dat lastig is binnen het proces zelf, kunnen deze ankerpunten in elk geval helpen om na te denken over de vraag hoe de raad na vaststelling van het beleid, toezicht wil houden op de uitvoering.
- Als het moeilijk is om zelf kaders aan te geven, laat je dan als raad en fracties ‘bevragen’ door het college of haar ambtenaren, zodat het college in haar eigen gedachtevorming, de desnoods gefragmenteerde gedachten, vragen en zorgen kan meenemen in de beleidsvoorbereiding.
- Als het door dynamiek en onzekerheid moeilijk is om eenduidige inhoudelijke kaders te stellen, focus dan op de controlerende rol en het goed invullen van de eigen informatiepositie: de (actieve) informatieplicht van B en W, het gebruikmaken van eigen instrumenten (ook bijvoorbeeld quick-scan door rekenkamer) en het zelf zorgen voor een goede aansluiting bij het maatschappelijke krachtenveld.

## 4. integrale analyse en reflectie

### 4.1. Algemeen beeld

Hoewel kaderstelling en controle Nederlandse woorden zijn, blijkt de definitie toch complex. Bij doorvragen blijkt binnen de gemeente Ede grote variatie te bestaan over wat er onder kaderstelling wordt verstaan. Het formuleren van een ‘gemeenschappelijke opinie waaraan beleid moet voldoen’ is niet hetzelfde als ‘financiële kaders’ en niet hetzelfde als ‘de wijze waarop raad en burgers bij besluitvorming betrokken worden’. Het is verdedigbaar alle drie als kaders te beschouwen. Hierbij kan teruggegrepen worden op het onderscheid dat bij rechtswetenschappen wordt gemaakt tussen materieel en formeel. Materieel gaat over de inhoud van de casus, formeel gaat over de procedure van de casus.

Een gemeenschappelijke opinie is materieel abstract, een financieel kader is materieel financieel en de wijze waarop burgers en raad betrokken worden is procedureel van aard. Deze driedeling helpt bij de analyse van de verschillende cases.

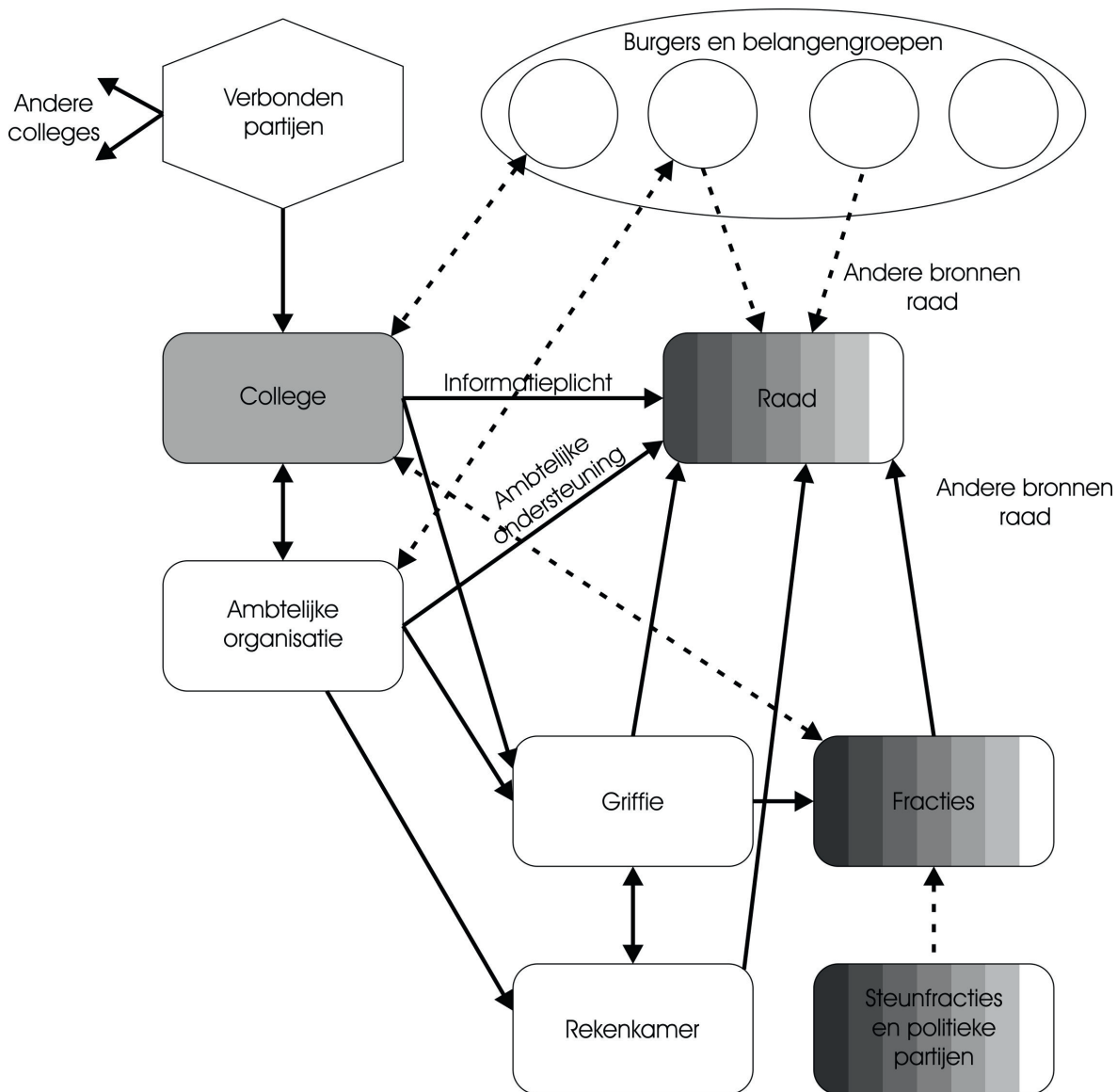
Uit de digitale vragenlijst komt wel een eenduidig beeld naar voren over de controlerende rol. Veelal wordt deze omgeschreven als het toezien op of het beleid conform gestelde kaders is uitgevoerd en of de gestelde doelen en beoogde effecten zijn bereikt. In de praktijk blijkt controle echter voornamelijk via de reguliere P&C cyclus te verlopen en veel minder via specifieke (beleids)evaluaties. Hiermee ontstaat een gat in de controlerende taak van de gemeenteraad. Immers, als ergens kaders worden vastgesteld, ligt het voor de hand om ook te controleren of het college handelt binnen de vastgelegde kaders. De P&C cyclus biedt geen platform voor de controle op vastgestelde gemeenschappelijke opinies ofwel de materieel abstracte kaders.

### 4.2. Informatiepositie gemeenteraad

In figuur 7 worden de belangrijkste formele en informele informatiestromen weergegeven die erop gericht zijn dat de raad goed is geïnformeerd om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. In vergelijking met figuur 2 zijn hier een aantal aanpassingen aangebracht en kan de toelichting verder worden uitgebreid op basis van de bevindingen uit de praktijk. In de eerste plaats blijken verbonden partijen niet alleen verantwoording af te leggen aan het college van Ede, maar ook aan colleges en bijbehorende raden van andere gemeenten. Daarnaast zijn burgers en belanghebbende niet weergegeven als een homogene groep, maar als een verzameling van verschillende actoren die soms wel en soms niet goed contact hebben met het college of de raad. De raad zelf is minder homogeen dan in de wet vaak wordt voorgesteld en dat betekent tevens dat fracties niet altijd allemaal even goed geïnformeerd zijn. Het college is uiteraard ook niet neutraal, maar spreekt met één mond en is daarom met een bepaalde tint aangegeven.

Omdat informatie cruciaal is voor het functioneren van de raad, zal figuur 7 in de komende paragrafen benut worden als illustratie bij de bespreking van vier

spanningsvelden die waargenomen zijn bij de casussen. Dit zijn het spanningsveld rond abstracte beleidskaders, het spanningsveld bij gemeenschappelijke regelingen, het spanningsveld rond belanghebbenden en het spanningsveld cultuur. In de komende paragrafen wordt daar verder op ingegaan.



Zoals in de voorgaande hoofdstukken is aangegeven, is de basisstructuur van figuur 7 vormgegeven in het Model voor Beleidsontwikkeling en de Politieke Dag Ede (PDE). We zullen in de volgende paragrafen de vier genoemde spanningsvelden benoemen en bespreken in hoeverre het Model voor beleidsontwikkeling en de PDE en eventuele aanvullende gedragingen de spanningen afdoende het hoofd bieden. Dit, overigens, met in het achterhoofd dat de lokale autonomie beperkt is. Een groot deel van de gemeentelijke begroting is, zoals benoemd in hoofdstuk 2, uitvoering van taken die door het Rijk zijn opgelegd. Toch is ook hier de rol van de gemeenteraad niet volledig uitgespeeld. Ook bij de uitvoering van sommige taken spelen politieke keuzes een rol. Een gemeente kan de kleur van een paspoort niet bepalen, maar kan wel degelijk betekenisvolle politieke keuzes maken bij de uitvoering van de taken op het gebied van de jeugdzorg.

Bij de kaderstelling kunnen heldere doelen zijn geformuleerd. In de praktijk van alle dag blijkt dat door actuele ontwikkelingen ('is de wethouder bekend met het artikel xxx in de krant van gisteren') en de hitte van het debat de oorspronkelijke doelen meer dan eens uit het oog worden verloren. Dat is wellicht lastig voor het college en ambtenaren, maar is onderdeel van het politieke leven. Uiteindelijk beslist de raad waar de raad over gaat. Mocht de raad vinden dat de kleur van het paspoort gewijzigd moet worden, dan kan hij daar een vergadering over beleggen en het college vragen beleid voor te stellen om de kleur te veranderen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de kleur direct verandert, maar wel dat de raad het college bijvoorbeeld kan opleggen om een lobby in Brussel op te starten om de kleur te veranderen. Dit is uiteraard niet een advies om dat te gaan doen. De kern is dat politieke partijen in Ede zelf politieke doelstellingen kunnen opstellen en die in de raad kunnen proberen te agenderen, ongeacht de bevoegdheden van een gemeentelijke organisatie. Zolang sprake is van een open huishouding, kan de gemeenteraad over elk onderwerp beleid maken. Er is wel door de bevoegdheidsverdeling verschil in kans om dat beleid te realiseren. De kleur van het paspoort zal niet snel worden gewijzigd, omdat de bevoegdheid via Europese verdragen in Brussel is gelegd, terwijl de prioritering binnen de jeugdzorg door de recente decentralisaties wel degelijk een keuze is die de raad van Ede kan maken – mits ze zichzelf niet te veel vastlegt in afspraken bijvoorbeeld binnen een gemeenschappelijke regeling.

Kortom: in theorie kan de raad over elk onderwerp kaderstellen. Politieke partijen zijn vrij in het bepalen van de doelstellingen die zij via de gemeentepolitiek willen behalen, maar gezien de beperkte tijd en ondersteuning van raadsleden, is het verstandig dat raadsleden vooral doelstellingen kiezen, en kaders stellen rond taken waar het college bevoegdheden en dus invloed op heeft.

### **4.3. Spanningsveld abstracte beleidskaders**

Bij abstracte beleidskaders heeft de raad te maken met een aantal fenomenen dat het overzicht over de materie bemoeilijkt en daarmee de raadsleden voor complexe problemen stelt. Het programma Economie is een voorbeeld van een document waarin abstracte beleidskaders worden vastgelegd. Deze kaders werken door over een lange termijn; de nota van 2003 is pas in 2014 vervangen, werkt door op tal van belangengroepen waarvan echter een belangrijk deel niet voorziet dat de nota gevolgen voor hen kan hebben. Daarnaast is de nota niet uitgedrukt in harde, meetbare gegevens en worden geen scherpe budgetten vrijgemaakt. Daarbij geldt bovendien dat een te open abstract beleidskader eigenlijk nauwelijks kaders stelt waardoor het college als het ware een vrijbrief heeft, terwijl anderzijds een te strak beleidskader na verloop van tijd door college, maar ook door de raad als dwangbuis kan worden ervaren. Deze problematiek is behalve bij de programma Economie terug te zien bij discussies over de totstandkoming van beleid ten aanzien van bijvoorbeeld de RUD (De Vallei), de Participatiewet en de Wet op de jeugdzorg.

De kern van deze problematiek is terug te voeren op drie problemen. In de eerste plaats zijn politieke partijen onvoldoende in staat en onvoldoende voorbereid om met hun achterban deze problematiek te bespreken, waardoor raadsleden onvoldoende geschoold aan de discussie beginnen. Dit blijkt ook uit het groepsgesprek over kaderstelling. Behalve enkele ruime kernwoorden (solidariteit, zelfbeschikking, rentmeesterschap, eigen verantwoordelijkheid) krijgen raadsleden te weinig handvatten om zelf een visie te ontwikkelen voor abstracte beleidskaders. Het risico is groot, dat de discussie niet over de hoofdlijnen gaat, maar over een detail; wat betekent het programma Economie voor mevrouw Smit?

Een tweede probleem is dat een college bij een dergelijk onderwerp soms onder tijdsdruk staat. Dit is vaak het geval als de abstracte kaderstelling aan de orde is bij gemeenschappelijke regelingen. De tijdsdruk dwingt raadsleden om voorstellen van het college vrijwel zonder discussie te accepteren, zodat die kan beginnen met de inleidende besprekingen voor de instelling van de gemeenschappelijke regeling. Dat is te meer een spanningsveld, omdat dit het moment bij uitstek is, waarop de raad invloed kan hebben op de kaderstelling bij een gemeenschappelijke regeling. Ook dit probleem is kenbaar gemaakt tijdens het groepsgesprek met raadsleden.

Het derde probleem is dat de abstracte kaders door hun aard geen of nauwelijks indicatoren bevat waaraan kan worden afgemeten of het college binnen de kaders heeft gehandeld. Dit is zowel lastig voor het college als voor de raad. Het college kan vaak een logische redenering vinden, waardoor zij kan aangeven, dat het handelt binnen de kaders van het programma, maar raadsleden kunnen even makkelijk aantonen dat dit niet het geval is. Dit kan enerzijds leiden tot een kadernota die als vrijbrief wordt benut - vooral als een raad zich volgbaar gedraagt, maar ook tot een kadernota die als dwangbuis wordt benut door een raad die het college voortdurend wijst op het buiten de kaders treden.

De oplossing voor deze problemen ligt daarin dat bij kaderstellen op abstracte beleidskaders ruim tijd moet worden genomen voor fase 1 van het Model Beleidsontwikkeling. Dit moet leiden tot een heldere startnotitie waarin een aantal zaken goed zijn vastgelegd:

- de doelstelling(en);
- tijdpad;
- belanghebbenden die een rol gaan spelen in fase 2 (raadplegen) en fase 4 (samenspraak);
- centrale vragen waarop de nota een antwoord gaat bieden.

Het tijdpad biedt raadsleden ruimte om hun eigen achterban te raadplegen. Met andere woorden, zij kunnen hun steunfractie en hun partijleden meenemen in de discussie gedurende de tweede fase.

Het in het openbaar in beeld brengen van de belanghebbenden is van belang, omdat zo belanghebbenden die niet in beeld zijn de kans krijgen zich alsnog te melden. Ook kan de raad controleren of alle belanghebbenden in het proces worden meegenomen. Een beeldvormende vergadering is daar een middel voor.

De centrale vragen bieden een kader aan de discussie die noodzakelijk is voor de totstandkoming van de nota. Raadsleden kunnen kennis verzamelen voordat het college met een conceptnota komt. Hierdoor zullen raadsleden meer dan tot nu toe het geval lijkt te zijn in staat zijn een eigen visie te ontwikkelen. Bij de startnotitie is de centrale vraag uiteraard het centrale discussiepunt en daarmee een belangrijk sturingsinstrument voor de raad. Dit wordt ook door raadsleden aangegeven tijdens het groepsgesprek en bij verschillende casussen.

Als de start van het opstellen van abstracte beleidskaders geborgd is, zal gedurende de rest van de eerste vijf fasen van de beleidsontwikkeling de raad voldoende geïnformeerd kunnen zijn. De enige vraag die overblijft is in hoeverre de raad in staat wordt gesteld om de gevolgen van de beleidskaders te evalueren. Er zijn drie oplossingen.

- 1. De eerste is om in de beleidsnota periodieke evaluaties op te nemen. Dit is voor het college en de ambtelijke organisatie een continue *reminder* dat het document bestaat en dat ander beleid binnen de kaders van dat document moet worden

uitgevoerd. De raad krijgt de kans om na te gaan of het college handelt binnen de kaders van de betreffende beleidsnota.

- 2. Een andere methode is om een abstracte beleidsnota te beschouwen als een overkoepelende nota die doorwerkt op andere nota's. Dit is met de nota Economie van 2003 gebeurd. Aan de hand van deze nota hebben diverse andere nota's, zoals de nota Bedrijfsvestiging en de nota Detailhandel het licht gezien.
- 3. De derde methode is om de nota niet te beschouwen als een einddoel, maar als een groeinota. De wereld verandert en het zou daarom niet vreemd zijn om een nota mee te laten veranderen. De bijstellingen zullen bij voortdurende opnieuw in de raad moeten worden behandeld. Doordat de raad het document vaker terugziet, zal zij ook meer vertrouwd raken met het document en wellicht beter in staat zijn de abstracte discussie te voeren.

Deze drie methoden sluiten elkaar niet uit en twee van de drie worden ook toegepast in Ede.

#### 4.4 Spanningsveld Gemeenschappelijke Regelingen

Er zijn bij gemeenschappelijke regelingen twee bronnen van spanning. Het eerste is besproken in paragraaf 4.1 en handelt over het moment van het instellen van een gemeenschappelijke regeling. Op dat moment kunnen tijdsdruk in combinatie met de abstractie van de kaders, die bovendien voor lange tijd worden vastgelegd, leiden tot onheldere besluitvorming. Hiervoor kunnen oplossingen die in paragraaf 4.1 worden genoemd, worden toegepast.

De tweede bron is te vinden in figuur 7. Bij een gemeenschappelijke regeling is het college vaak zowel de vertegenwoordiger van de gemeente in het Algemeen Bestuur (AB) als in het Dagelijks Bestuur (DB). De Wet Dualisering heeft nooit gevolgen gehad voor de Wet op de Gemeenschappelijke Regeling. Daardoor zijn gemeenschappelijke regelingen niet gedualiseerd. Vaak, ook in Ede, werden de zetels van raadsleden in het AB opgegeven, omdat gemeenschappelijke regelingen een uitvoerend karakter zouden hebben en dus uitsluitend een taak voor het college zouden zijn. Dit blijkt problematisch voor de kaderstelling. Het idee is de raden van de aangesloten gemeenten hun vertegenwoordigers kaders meegeven voor het maken van beleid. Een concreet voorbeeld: in de gemeenschappelijke regeling voor de veiligheidsregio in Zeeland stelden alle gemeenten - op Vlissingen en Middelburg na - dat de bijdrage van alle gemeenten omlaag moest, en de bijdrage van Vlissingen en Middelburg omhoog. De raden van deze twee gemeenten waren het daar echter niet mee eens, waardoor een impasse ontstond die uiteindelijk door de provincie Zeeland moest worden opgelost.

Zoals hierboven ook al is aangegeven, is de grens tussen wat al dan niet onder uitvoering valt niet altijd even scherp te trekken. Dat betekent dat er binnen het AB en DB naast praktische problemen (Hoe kunnen we zo effectief en efficiënt mogelijk opgelegde taken uitvoeren?) ook politieke problemen de kop op steken (Wat willen we bereiken? Op welke wijze denken we dat te bereiken?). Iedereen wil vandalisme voorkomen, maar willen we dat bereiken met meer politie of met meer welzijnswerkers op straat? Dat is een politieke vraag.

Er bestaan hiervoor oplossingen die elders in het land worden toegepast.<sup>3</sup> Vaak wordt de oplossing gezocht in het verbeteren van het informeren van de raad en het vroegtijdig

<sup>3</sup> Zie *Quo Vadis, varianten van mogelijke inrichting van het openbaar bestuur van gemeenten*, Michiel Herweijer en Jan R. Lunsing, 2013.



voorleggen van beleidsalternatieven aan de raad voordat in het AB en DB van een gemeenschappelijke regeling besluiten worden genomen. In de wijze waarop in Ede is aangesloten bij gemeenschappelijke regelingen, is dit de meest voor de hand liggende koers.

Een vergaande oplossing is die wordt toegepast in de Drechtsteden. Hier is ervoor gekozen om in elke aangesloten gemeente raadsleden zetels te geven in het AB. Vanwege de wet zitten ook leden van het college in het AB, maar die onthouden zich van de discussie, met uitzondering van hun rol als lid van het DB. De raadsleden van de aangesloten gemeenten zijn gemandateerd om besluiten te nemen namens alle aangesloten gemeenten. Hier wordt de dualisering feitelijk doorgevoerd binnen een gemeenschappelijke regeling.

Een alternatieve constructie is die van een raadscommissie (dit hoeven geen raadsleden te zijn). De leden van die commissie worden gekozen door de raadsleden van aangesloten gemeenten. In Amsterdam is ook dergelijke commissies ingesteld, waarbij echter het electoraat van Amsterdam tijdens gemeenteraadsverkiezingen ook de leden van die commissie kiezen. Deze leden worden formeel voorgedragen aan de raden van de gemeente en die volgt vervolgens de voordracht.<sup>4</sup>

Deze twee oplossingen vergen medewerking van de overige aangesloten gemeenten. Andere oplossingen zijn dat de gemeenteraad onder de kandidaten, niet zijnde ook lid van het DB, kandidaten uit zijn eigen rangen kiest om de politieke discussie in het AB te brengen. Daarnaast kan de raad van het college verlangen dat hij ruimhartig voorzien wordt van informatie. Tijdens dit onderzoek kon worden vastgesteld dat het college en de ambtelijke ondersteuning bij de portefeuille jeugdzorg hun uiterste best hebben gedaan om de raad zo goed mogelijk te informeren. Dit is slechts met mate gelukt, omdat college en ambtelijke organisatie op zeer late momenten helderheid kregen over de directieven die zij geacht werden per 1 januari 2015 uit te voeren. De vraag blijft dan ook of bovenstaande altijd voldoende is om die politieke discussies, die in het kader van de gemeenschappelijke regeling gevoerd moeten worden, ook betekenisvol te kunnen voeren. Met andere woorden: kan de gemeenteraad van Ede tijdig ontdekken wat zij op een bepaalde portefeuille wil? En als zij dat inderdaad ontdekt heeft, kan ze er dan op vertrouwen dat het college alles doet om de gemeenschappelijke regeling linksaf te laten gaan. Immers de discussie binnen het DB is vertrouwelijk. Dat is en blijft een spanningsveld.

#### **4.5. Spanningsveld belangen en belanghebbenden**

Het spanningsveld belanghebbenden kwam uitdrukkelijk in beeld bij de casus van het openluchttheater. Hier moest het college onderhandelen met een eigenaar en dus met één van de belanghebbenden. Omdat onderhandelingen vaak achter gesloten deuren plaatsvinden, werden andere belanghebbenden buiten beeld gehouden. Vaak, en ook hier, leidt dat tot problemen zodra de onderhandelingsresultaten openbaar worden. Het college en de raad hebben op dat moment weinig bewegingsruimte om tegemoet te komen aan de eisen van de andere belanghebbenden.

<sup>4</sup> Nota bene: de variant die hier wordt voorgesteld, is weer anders dan de variant van Amsterdam. In Amsterdam dienen de raadscommissies als vervanging van de deelraden en worden verantwoordelijkheden van de centrale gemeente opgesplitst, hier dient het om verantwoordelijkheden samen te voegen en is de medewerking van andere aangesloten gemeenten dus een vereiste.

Een ander aspect bij dezelfde casus was dat de gemeente subsidie kon krijgen als ze tijdig een besluit nam. Ook hier bestaat het gevaar dat het belang van de andere belanghebbenden buiten beeld raken of te laat in beeld komen.

De oplossing die hier geboden kan worden is opnieuw om belangen en belanghebbenden vroegtijdig in beeld te brengen in de startnotitie, die het eindproduct is van fase 1 van het Model beleidsontwikkeling en te blijven betrekken (fase 2 en 4 van het model). In fase 1 kan dan in beeld worden gebracht op welke wijze de belangen van de gemeente en de belangen van de andere belanghebbenden in de beleidsvorming betrokken worden (in fase 2 en 4).

Het is te verwachten dat de gemeente in de toekomst weer te maken krijgt met eigenaren of andere belanghebbenden met een sterke onderhandelingspositie. Er zullen echter ook belanghebbenden zijn die geen sterke positie hebben, maar waarvan de raad vindt dat hun belang wel degelijk mee moet worden afgewogen bij de besluitvorming. Dit kunnen ook ongeorganiseerde belanghebbenden zijn en zelfs belanghebbenden waarvan niet verwacht kan worden dat ze hun eigen belangen verwoorden, denk bijvoorbeeld aan toekomstige bewoners van een nieuw te plannen woonwijk. De beeldvormende vergaderingen kunnen hiertoe benut worden.

De conclusie is dat ook bij betrekkelijk overzichtelijke beleidsonderwerpen, zoals het openluchttheater, het van groot belang kan zijn om fase 1 van het Model beleidsontwikkeling goed te doorlopen en een beeldvormende vergadering te beleggen. Uiteraard kan dan blijken dat er geen belanghebbenden zijn en dat het veld dus niet hoeft te worden geraadpleegd, of dat er uitsluitend met een bepaalde partij onderhandeld moet worden. Een zorgvuldig vaststellen van alle belanghebbenden voorkomt dat bepaalde partijen op een te laat stadium in beeld komen en dat belanghebbenden en de raad te maken krijgen met onomkeerbare tussenresultaten in de beleidsontwikkeling. Dit kan voorkomen worden door de belanghebbende op het juiste moment te raadplegen.

#### 4.6. **Spanningsveld cultuur**

Een cultuur is collectieve gelijkgezindheid (Doorn, 1978, p. 108). We hebben dus niet zozeer te maken met vaststaande feiten, maar met door een bepaalde groep verzameling van aangehangen opvattingen. Als een bepaalde groep denkt dat iets zo is, zal die groep zich gedragen of iets zo is.<sup>5</sup>

De raad van de gemeente Ede vindt - aldus de digitale bevraging en het groepsgesprek - zichzelf volgzzaam en in die zin dus te weinig dualistisch ingesteld.

We hebben tijdens het onderzoek vastgesteld dat de ambtelijke organisatie benaderbaar is en dat sommige raadsleden gebruik maken van de mogelijkheden om informatie bij ambtenaren te verzamelen. Ook hebben we kunnen constateren dat er goede voorbeelden zijn van ambtenaren die het college helpen de raad proactief van informatie te voorzien. Er zijn dus geen onnodige barrières voor raadsleden om aan informatie te komen.

Raadsleden hebben wel te maken met overvolle agenda's en vaak ook met het werk - en soms met vrijwilligerswerk - dat ze naast hun raadswerk doen. Dit zijn, overigens niet uniek in Nederland, wel degelijk barrières voor raadsleden om hun kaderstellende

<sup>5</sup> De theorie van Thomas luidt als volgt: *'if men define their situations as real, they are real in their consequences'* (Coser, 1956 p. 107).



en controlerende werk kritisch te kunnen uitvoeren. Raadsleden formuleren dat in de enquête als het gevoelen dat ze niet altijd zicht en grip op de geagendeerde onderwerpen hebben. Dit, gevoegd bij de problematiek die ook al in paragraaf 4.1 naar voren kwam, dat raadsleden moeite hebben (tijdig) een visie te ontwikkelen, leidt samen met de lokale heersende cultuur om de leiding te vertrouwen, tot een raad die de keuzes van het college vaak volgt.

De raad staat echter aan het hoofd van de gemeente (art 125 lid 1 Grondwet). Als de raad de leiding wil volgen, moet hij dus zichzelf volgen. De raad is het platform voor de besluitvorming omtrent kaderstelling en controle van de uitvoering van het beleid. De uitvoering is in beginsel in handen van het college.

Het goed doorlopen van het Model voor beleidsontwikkeling en de beeldvormende bijeenkomsten van de PDE, zorgen er voor dat de raad tijdig en breed geïnformeerd wordt en zou er voor kunnen zorgen dat de raad meer zelf initiatieven neemt.

## 5 Tot slot

In dit rapport is beschreven hoe de gemeenteraad van Ede invulling geeft aan de kaderstellende en controlerende rol. Dit is gebeurd aan de hand van documenten, gesprekken en een viertal casussen. In dit hoofdstuk sluiten we af met een korte beantwoording van de onderzoeksvragen (paragraaf 5.1), de belangrijkste conclusies die daaruit kunnen worden getrokken (paragraaf 5.2) en een aantal denkrichtingen voor verbetering van de praktijk (paragraaf 5.3).

### 5.1. **Beantwoording onderzoeksvragen en specifieke aandachtspunten**

*Verlopen kaderstelling en controle conform de gemeentelijke beleidstheorie?*

Deze vraagstelling is in het inleidende hoofdstuk uitgesplitst in de vraag naar de theoretische procesgang (vraag 1) en in de vraag hoe de kaderstelling en controle in de praktijk verlopen (vraag 2). Samengevat zijn kaderstelling en controle in Ede opgezet op basis van een Model voor beleidsontwikkeling, de Politieke Dag Ede (PDE) en de raadswerkgroepen. Het vertrekpunt daarbij is dat elk (complex) beleidsproces begint met een startnotitie. Daarin staan de ambities en doelstellingen (wat moet worden bereikt?), uitgangspunten en randvoorwaarden van het beleid en eventuele beleidsalternatieven. Dat moet borgen dat raadsleden vroegtijdig worden betrokken in de beleidvorming en daarmee vooraan in het proces kaders kunnen stellen. De fasering van het model voor beleidsontwikkeling moet borgen dat de raad op de juiste momenten en op de juiste wijze in het verdere beleidsproces wordt betrokken. Ook wat betreft de controle op de uitvoering. De PDE is de processtructuur waarbinnen het Model voor beleidsontwikkeling wordt toegepast, met een informerende, beeldvormende, oordeelvormende en besluitvormende vergadering. Bij de beeldvormende vergadering neemt de consultatie van de samenleving een belangrijke rol in. De raadswerkgroepen zijn vooral bedoeld voor een informele en vertrouwelijke gedachtewisseling tussen raad en college rond complexe dossiers. In werkelijkheid wijkt het proces op de volgende punten af van deze ‘beleidstheorie’:

- De fasen van het Model voor beleidsontwikkeling worden in de praktijk niet consequent toegepast waardoor (tussen)rapportages niet tot stand komen en consultaties of instemmingen niet plaatsvinden. Er is een gefragmenteerde betrokkenheid van de raad in het beleidsproces.
- De Politieke Dag Ede (PDE) is nog in ontwikkeling. Zo is er nog maar beperkt invulling gegeven aan de beeldvormende vergadering. Daardoor is de ook de directe inbreng van de samenleving in het beleid beperkt. Het vroegtijdige informeren van de raad over de belanghebbenden komt daardoor ook (nog) niet van de grond.
- De raadswerkgroepen zouden moeten leiden tot consultatie van de raad, maar bestaan vooral uit informeren en minder uit consulteren. Bovendien zijn in de praktijk niet altijd alle fracties vertegenwoordigd, waardoor er informatieachterstand bij de fracties ontstaat. Temeer daar de raadswerkgroepen een vertrouwelijk karakter (kunnen) hebben.
- In de praktijk verloopt controle vooral via de P&C cyclus en is daarmee algemeen van aard (niveau begroting en rekening). Er vindt niet of nauwelijks controle plaats op het niveau van de afzonderlijke beleidsdossiers of complexe projecten, bijvoorbeeld door beleidsevaluaties.

*Sluit de informatiestroom naar de gemeenteraad voldoende aan op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?*

Deze vraag is afgeleid van de aandachtspunten die bij de onderzoeksvragen zijn opgenomen. Er lopen zeer uiteenlopende informatiestromen van en naar de gemeenteraad. De primaire informatiestroom betreft de formele stukkenstroom in de PDE-cyclus. Deze stukkenstroom wordt ervaren als ‘zeer omvangrijk’ en zit aan (of over) de grens van de verwerkingscapaciteit van raadsleden. Om dit te ondervangen stelt de griffie beslispunten op rond de stukken en geeft behandeladviezen. Op basis daarvan kunnen de raadsleden de informatie gericht ontsluiten en hanteren in de PDE. In de praktijk zijn de vragen die raad stelt of moties die worden ingediend echter toch vaak van een groot detailniveau en niet kaderstellend zoals bedoeld in het dualistisch bestel.

De in het Model voor beleidsontwikkeling genoemde en door het college van B en W aan te leveren producten, zoals bijvoorbeeld een startnotitie, zijn vaak niet beschikbaar. Hierdoor voelt de gemeenteraad zich bij de start van een beleidsproces vaak onvoldoende geïnformeerd om de kaderstellende rol goed op te kunnen pakken.

Het ontbreekt een deel van de raadsleden aan de benodigde basiskennis om de soms technisch-inhoudelijk, bestuurlijk-juridisch of financieel complexe dossiers (zoals in de casus omgevingsdienst, jeugdzorg en opluchttheater) goed te kunnen duiden en beoordelen. Als voorbeeld kan worden gedacht aan de algemene kennis van de besturing van en democratische controle op verbonden partijen.

*Hoe ligt bij het nemen van het initiatief tot kaderstelling de verhouding tussen het college van B en W en de gemeenteraad?*

Ook deze vraag is afgeleid uit de aandachtspunten die bij de onderzoeksvragen zijn gesteld. In de praktijk is het vrijwel altijd het college van B en W dat het initiatief tot kaderstelling neemt. Daarbij is vaak ook al sprake van uitgewerkte kaders in de vorm van een (concept) beleidsnota, gemeenschappelijke regeling, projectvoorstel of bedrijfsplan. De kaders en beslispunten worden meestal zonder grote wijzigingen door de gemeenteraad overgenomen. De gemeenteraad is bij de kaderstelling vooral passief volgend en niet actief leidend.

*Wat is het detailniveau dat de gemeenteraad opzoekt bij de kaderstelling, ook gelet op de span of control die past bij het parttime karakter van het raadslidmaatschap?*

Ook hier grijpen we terug op de aandachtspunten bij de onderzoeksvragen. De structuur van de PDE is mede opgezet om de span of control van raadsleden beheersbaar te houden. Toch ervaren raadsleden de (werk)druk als zeer hoog en wordt de span of control als te groot ervaren. Dit kan niet direct worden verklaard uit een actieve en leidende rol van de raad bij de kaderstelling:

- De raad neemt daarin zelf niet of nauwelijks initiatief, en wacht, ook aan het begin van een beleidsproces, stukken/kaders van het college af. Deze kaders zijn op hoofdlijnen en vaak abstract en worden door de raad vaak zonder wijzigingen overgenomen.
- Er worden geen startnotities opgesteld, waardoor kaderstelling aan het begin van een beleidsproces minimaal is.
- De raad stelt geen kaders voor informatievoorziening, maar stelt vooral vragen en maakt gebruik van ambtelijke ondersteuning.
- 

De belangrijkste bron voor de te grote span of control zit in het karakter van de informatiestroom zelf: die is zeer omvangrijk en rijkelijke aan inhoudelijke,

bestuurlijke-juridische en financiële details. Ondanks de behandeladviezen van de griffie gaan veel vragen, discussiepunten en wijzigingsvoorstellen van de raad over een breed palet van details. De raad laat zich daarbij mogelijk te veel leiden door de behoefte om de ‘beleidstechniek’ (werking instrumenten, inrichting organisatie en procedures etc.) te doorgronden en te weinig door de vraag welk maatschappelijk doel het beleid, project of op te richten organisatie moet dienen.

*Is de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad transparant voor de burgers?*

Deze vraag is afgeleid uit het laatste aandachtspunt bij de onderzoeksvragen. De gemeenteraad is over het algemeen afwachtend en volgend in de kaderstelling. De raad neemt aangereikte kaders vaak zonder al te grote wijzigingen over. De controle op de specifieke beleidsdossiers is beperkt. Controle vindt vooral plaats via de algemene P&C-cyclus, dat wil zeggen op basis van de jaarrekening. De vorm van controle is meestal ‘vragenstellend’ en zelden bijsturend. Naar het inhoudelijke resultaat gezien, heerst er over het algemeen tevredenheid bij de raad over het beleid en bestuurlijke koers. Uit de casussen komt naar voren dat de raad niet in alle gevallen tevreden was over het procesverloop, maar waarschijnlijk niet tot een ander inhoudelijk besluit was gekomen bij een ander procesverloop. Dit maakt het voor burgers en andere belanghebbenden waarschijnlijk niet erg transparant wat nu precies de rol van de raad is in de voorbereiding, beleidsvorming of kaderstelling. Hier zijn wel enkele uitzonderingen op. Bijvoorbeeld rond de besluitvorming over het openluchttheater. De raad nam hier echter pas het initiatief nadat er ‘maatschappelijke reuring’ was ontstaan.

## 5.2. **Conclusie: fundament ligt er maar praktijk nog zoekende**

Samengevat kunnen we concluderen dat de gemeente Ede met het Model voor beleidsontwikkeling, de PDE en enkele andere voorzieningen een op zichzelf heldere werkstructuur heeft neergezet voor de kaderstelling en controle. Over de werkstructuur als zodanig én de beleidsmatige koers lijkt tevredenheid te bestaan. Er heerst geen conflict-sfeer tussen raad en college en dat kan een belangrijk pré zijn bij de onderlinge rolverdeling.

Er is vooral een worsteling met de verwerking van de grote hoeveelheid informatie en de snelheid, dynamiek en complexiteit van sommige dossiers. Het laatste speelde/speelt bijvoorbeeld bij de decentralisaties in het sociale domein. Al met al is het patroon dat de raad wel kaders stelt, maar volgend is op en instemmend is met wat het college van B en W aanbiedt. Zowel bij de kaderstelling als bij de controle is het belangrijkste instrument dat de raad inzet ‘vragen stellen’, vaak op een zeer gedetailleerd niveau en met een zeer brede spreiding van onderwerpen. De kaderstelling en controle lijken daarmee op schoten hagel waarvan meestal maar een enkel korreltje doel treft.

De oorzaak daarvan ligt in elk geval niet – voor zover we dat uit het onderzoek hebben kunnen opmaken – aan de ambtelijke ondersteuning. Die is constructief, soms ook actief naar de raad toe (zoals bijvoorbeeld in het dossier jeugdzorg) en de griffie biedt actieve ondersteuning bij het ontsluiten van de informatiestroom.

Zoals gezegd ligt het in de basis ook niet in de structuur van het Model van beleidsontwikkeling of de PDE, maar in de wijze waarop het proces zelf wordt ingevuld. De vraag moet worden gesteld of de invulling van de structuur niet teveel het karakter heeft van ‘one size fits all’. Beleidsvorming is maatwerk en het proces kan sterk

verschillen. De dynamiek rond het opstellen van een programma Economie is van een geheel andere orde dan de turbulentie rond een dossier jeugdzorg of de vorming van een omgevingsdienst onder druk van de rijksoverheid. Vanuit kaderstelling is in het Model van beleidsontwikkeling de startnotitie waarschijnlijk het belangrijkste document, en laat nou net die stap overgeslagen worden. Niet vreemd dat de gemeenteraad in een volgende stap – een uitgewerkt beleidsdocument – in de fuik van de details en veel vragen stellen zwemt.

Uit het onderzoek ontstaat de indruk dat ook raadsleden zich hier meer bewust van worden. Ze zoeken naar handvatten om het proces van kaderstelling én hun gedachtenvorming rond complexe dossiers beter te kunnen ordenen.

### 5.3. Vier denkrichtingen voor een volgende stap

Voor de wijze waarop de raad haar kaderstellende en controlerende rol beter kan pakken, en daarmee ook haar volksvertegenwoordigende rol en verantwoording daarover, is geen eenduidige receptuur. Ook omdat dit voor individuele raadsleden zeer verschillend kan liggen. We kunnen wel aangeven wat de lijnen zijn waarlangs de raad – met steun van de griffie – stappen kan zetten. We sluiten daarom dit rapport af met vier scenario's om de gedachten te vormen.

- **Scenario 1 - laissez-faire:** Uitgangspunt van dit scenario is de relatieve tevredenheid over de huidige bestuurspraktijk, in elk geval wat de inhoudelijke uitkomsten van de beleidsprocessen betreft. De vraag is dan of er wel een (gevoelde) noodzaak is om veel aan deze praktijk te sleutelen? Er zijn natuurlijk wel aandachtspunten zoals het actiever informeren van de raad bij de start van een beleidsvormend traject of complex project. De raad zou dat bij de start ook wat actiever kunnen 'eisen' en niet alleen afwachten tot het college met een notitie of voorstel komt. Maar over het geheel, wordt er in dit scenario niet teveel overhoop gehaald.
- **Scenario 2 - procedurele aanscherping:** Uitgangspunt van dit scenario is de het nog niet optimaal verlopen van de informatievoorziening vanuit het college naar de raad. In dit scenario worden daar strakkere afspraken over gemaakt. De raad stuurt veel meer op deze afspraken en controleert het college daar ook op. Zeker als het gaat om het tijdig opstellen van een startnotitie. In dit scenario is de raad ook procedureel zeer consequent: zonder startnotitie komt het vervolg van een beleidsproces ook niet op de agenda. Bij de vaststelling van beleid wordt ook een informatieprotocol afgesproken: wanneer informeert het college de raad waarover en welk besluit moet op basis daarvan (kunnen) worden genomen?
- **Scenario 3 - professionalisering:** Het derde scenario gaat ervanuit uit dat het met de algehele opzet (Model beleidsontwikkeling, PDE etc.) niet zoveel mis is. De raad en raadsleden missen vooral de (persoonlijke) handvatten om ordening aan te brengen in de grote hoeveelheid informatie en de dynamiek en druk van beleidsprocessen. Raadsleden verdienen extra scholing en training om beter beslagen ten ijs te komen. Dit kan gaan om inhoudelijke kennis (hoe werken verbonden partijen?), het betere kunnen aanbrengen van focus in complexe dossiers (4-w's!), weten welke instrumenten er zijn, hoe effectief interpellieren? (in plaats van vooral veel detailvragen stellen), etc. Dit kan ook gaan om het beter 'vooruit te kunnen kijken', b.v. wat is de raadsagenda in het dossier jeugdzorg nu alle beleid is vastgesteld? Er waarop controle uitoefenen: de financiën of ook meer op de inhoud: wat draagt de uitvoering echt bij aan het realiseren van de gestelde ambities en doelstellingen (= meegegeven kaders).
- **Scenario 4 - versterkte burgerparticipatie:** In het vierde en laatste scenario staan

de volksvertegenwoordigende rol van de raad en de maatschappelijke legitimatie van het beleid centraal. Dat houdt in dat het bij de kaderstelling niet alleen gaat om de eigen visie van een raadslid of fractie maar ook om het laten doorklinken van de stem van burgers en ondernemers in de beleidsvorming. Voorbeelden hiervan zijn de betrokkenheid van ondernemers bij de totstandkoming van het programma Economie of de rol en positie van een Wmo-raad. Dit scenario past ook in de ontwikkeling dat burgers en bedrijven steeds meer zelf de regie (willen en moeten) pakken bij wonen, werken, zorg en ontspanning. De wettelijke kaders waarbinnen de gemeente moet werken (zoals in het sociale domein en de Omgevingswet) sturen daar ook sterk op aan.

## Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

### Algemene documenten en onderzoek

- Congres van lokale en regionale overheden, rapport CG(27)7PROV , Straatsburg, 20 maart 2014
- Elzinga, D.J., Notitie Kaderstelling, 2 april 2014
- Gemeentewet
- Herweijer, M en Lunsing, J.R., Quo Vadis, varianten van mogelijke inrichting van het openbaar bestuur van gemeenten, 2013
- Smits, J.M., S. Buissink, H.P. Brady, Democratische controle op samenwerkingsverbanden kan beter, in: B&G Magazine, september 2014.

### Documenten gemeente Ede

- Behandeladvies Informatieve Bijeenkomst ex artikel 189 Gemeentewet 'Openluchttheater', 19 juni 2014
- Beleidsplan Jeugd gemeente Ede, 14-02-2014
- Brief aan het Presidium 'Resultaten enquête nieuw vergadermodel', brief van de Griffier G. Hagelstein, 28-01-2014
- Evaluatie nieuw vergadermodel Gemeenteraad Ede, uitslag vragenlijst, januari 2014
- Evaluatieonderzoek naar Raadswerkgroepen in de gemeente Ede, S. De Gier, 2013
- Financiële beheersverordening gemeente Ede
- Kadernota 'Economisch beleid', 2003
- Koersnotitie Jeugdzorg, 2013
- Memo aan de agendacommissie 'Bestuursconvenant/Politieke dag Ede', Memo van C. De Kam, 26-05-2014
- Memo aan de gemeenteraad 'Procesvoorstel Project Openluchttheater', Memo van het College van Burgemeester en Wethouders, 27-05-2014
- Memo aan de gemeenteraad 'Procesvoorstel Project Openluchttheater te Ede', Memo van het College van Burgemeester en Wethouders, 11-06-2014
- Memo aan de gemeenteraad 'Procesvoorstel Openluchttheater ter bespreking met de gemeenteraad, Memo van het College van Burgemeester en Wethouders, 01-07-2014
- Memo aan de Gemeenteraad 'Evaluatie enquête nieuw vergadermodel, resultaten enquête nieuw vergadermodel', Memo van het College van Burgemeester en Wethouders, 11-02-2014
- Memo aan het Presidium 'Vergadermodel', Memo van de griffier G. Hagelstein en F. Van Brakel, oktober 2012
- Model beleidsontwikkeling gemeenteraad Ede, november 2007, gewijzigd zomer 2014
- Nota Burgerparticipatie, 2011
- Nota 'Het is mensenwerk. Toegang en sturing in het sociale domein' (incl Raadsvoorstel en Raadsbesluit), 2013
- Nota Verbonden Partijen, 2009
- Plan van aanpak Zorg voor Jeugd Foodvalley, mei 2012
- Programmabegroting 2015 en Meerjarenbegroting 2016-2018 Omgevingsdienst de Vallei
- Programmabegroting 2013 Omgevingsdienst de Vallei
- Programma Economie (inclusief Raadsvoorstel en Raadsbesluit), 2013
- Raadsvoorstel Vorming Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) de Vallei d.d. 15-05-2012 en verslag van de raadsvergadering d.d. 28-06-2012
- Regeling op grond van artikel 51 lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen (Omgevingsdienst de Vallei)

- Spelregels Raadswerkgroepen
- Zorg voor Jeugd in Foodvalley: van visie naar ontwerp, 2014.



## Bijlage 2 Geconsulteerde personen

### Geïnterviewde personen (individueel)

- Dhr. H. de Graaf Concerndirecteur
- Dhr. G.H. Hagelstein Griffier
- Dhr. C. van der Knaap Burgemeester
- Mevr. G. Ligtelijn – Bruins Wethouder
- Dhr. R. Wielinga Gemeentesecretaris.

### Groepsinterview met griffiemedewerkers:

- Dhr. F.W. van Brakel Waarnemend griffier
- Mevr. S. Bougarfa Raadsadviseur en juridisch adviseur
- Dhr. S. de Jong Raadsadviseur en secretaris/onderzoeker rekenkamercommissie
- Dhr. C. de Kam Raadsadviseur.

### Deelnemers brownpapersessies

#### Programma Economie

- Dhr. G. Flier (SGP)
- Dhr. N. Van den Brink (CU)
- Dhr. Tj. Leistra (ambtelijk)
- Mw. I. Wammes (Rkc)
- Dhr. J. Smits (onderzoeker).

#### Vorming omgevingsdienst De Vallei

- Dhr. M. Obbink (CDA)
- Dhr. J. de Kluijver (CU)
- Mw. Ch. El Kaddouri (D66)
- Dhr. B. van de Weerd (SGP)
- Dhr. F. Fokkert (ambtelijk)
- Dhr. S. de Jong (Rkc/griffie)
- Mw. M. Boedeltje (onderzoeker)
- Dhr. J. Smits (onderzoeker).

#### Openluchttheater

- Dhr. J. Haukemens
- Dhr. J. de Kluijver (CU)
- Dhr. H. van Huijstee (PvdA)
- Dhr. S. Van der Klok (VVD)
- Dhr. J.H. Mens (ambtelijk)
- Dhr. S. de Jong (Rkc/griffie)
- mw. L. Zwier (Rkc)
- dhr. J. Lunsing (onderzoeker)
- dhr. J. Smits (onderzoeker).

#### Decentralisatie Jeugdzorg

- Dhr. M. Obbink (CDA)
- Dhr. A. Vink (CDA)
- Dhr. T. Benschop (ambtelijk)
- Mw. S. Butterman (ambtelijk)
- Mw. Ch. el Kaddouri (D66)
- Mw. D. Van Drongelen (CU)
- Mw. S. Butterman (ambtelijk)
- Dhr. T. Benschop (ambtelijk)
- Dhr. J. van Kroonenburg (Rkc)
- Dhr. S. de Jong (Rkc/griffie)
- Dhr. J. Lunsing (onderzoeker)
- Dhr. J. Smits (onderzoeker).

#### Deelnemers groeps gesprek raadsleden

- Mw. van der Voort
- Dhr. H. Huijstee (PvdA)
- Dhr. E. van Milligen (VVD)
- Dhr. S. Salim (D66)
- Dhr. J. van Heuveln (PvdA)
- Mw. I. van der Voort (CDA)
- Dhr. S. de Jong (Rkc/griffie)
- Dhr. A. Swinkels (Rkc)
- Mw. M. Boedeltje (onderzoeker)
- Dhr. J. Smits (onderzoeker).

## Bijlage 3      **Reconstructie beleidstheorie Ede**

### B 3.1. Inleiding

Het begrip kaderstelling is als zodanig niet vermeld in de Wet dualisering gemeentebestuur of in de Gemeentewet; de wetgever laat ruimte voor interpretatie en uitwerking van kaderstelling in elke afzonderlijke gemeente. Bij de uitvoering van zijn kaderstellende rol kan de raad gebruik maken van verschillende instrumenten zoals het begrotingsrecht, het recht van initiatief en agendasetting. Kaderstelling door de raad is een continu proces. Het meest duidelijk komt de rol tot uiting bij het opstellen van kadernota's, maar ook bij andere beleidsnota's, visies en planning en control (P&C) documenten is sprake van kaderstelling.

In deze bijlage wordt de algemene beleidstheorie voor kaderstelling en controle en de specifieke beleidstheorie voor kaderstelling en controle van de gemeente Ede beschreven. Vervolgens wordt in bijlage 4 in beeld gebracht hoe de processen van kaderstelling en controle in de praktijk verlopen en of deze processen aansluiten bij de beleidstheorie.

### B 3.2. Kaderstelling en controle: algemene begripsbepaling

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven hebben we, voor wat betreft de definiëring van kaderstelling en controle, aansluiting gezocht bij een min of meer gangbare duiding van deze begrippen aan de hand van de 3 w's: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten?

Tabel B3.1 Algemene omschrijving kaderstelling en controle

Kaderstelling is het benoemen van de volgende zaken:	Controle is het hebben van inzicht in de volgende zaken:
<p><b>Wat willen we bereiken?</b> Hier gaat het om welke doelen op welke termijn bereikt moeten worden.</p>	<p><b>Wat hebben we bereikt?</b> Zijn de doelen bereikt?</p>
<p><b>Wat gaan we daarvoor doen?</b> Het gaat hierbij om inhoudelijke randvoorwaarden bij de activiteiten die moeten worden uitgevoerd om de doelen te bereiken.</p>	<p><b>Wat is daarvoor gedaan?</b> En is de uitvoering binnen de gestelde inhoudelijke randvoorwaarden gebleven?</p>
<p><b>Wat mag dat kosten?</b> Het gaat hierbij om het stellen van financiële randvoorwaarden.</p>	<p><b>Wat heeft het gekost?</b> En is de uitvoering binnen de gestelde financiële randvoorwaarden gebleven?</p>

Naast bovenstaande vragen is van belang wie op welke wijze bij het proces van kaderstelling en controle wordt betrokken. Aan de bovenstaande drie w's, ofwel wat-vragen moet om die reden nog een vierde w toegevoegd worden, een wie-vraag. Waarbij het gaat om de vraag 'Wie wordt op welke moment betrokken?' bij kaderstelling en bij controle gaat het om de vraag 'Wie is wanneer betrokken en wat is met de uitkomsten van deze participatie gedaan?'

Kaderstelling en controle gaan dus niet alleen over de inhoudelijke agenda van de gemeente maar ook om de condities waarbinnen die worden gerealiseerd.

In het onderzoek zijn de volgende werkdefinities van kaderstelling en controle gebruikt:

*Kaderstelling: "Het door de gemeenteraad formuleren van inhoudelijke doelstellingen die met de uitvoering van beleid en wettelijke taken moeten worden gerealiseerd en de financiële, bestuurlijke en procesmatige randvoorwaarden die daarbij gelden".*

Controle: “Het erop toezien in welke mate deze doelstellingen worden bereikt en in welke mate aan de gestelde randvoorwaarden is voldaan”.

### B3.3 Algemene theorie van kaderstelling en controle

De algemene theorie van kaderstelling en controle vloeit voort uit de invoering van het dualisme. De invoering van het dualisme betekende namelijk de invoering van een nieuwe beleidstheorie voor gemeenteraden en colleges. Uitgangspunt hierbij is meer aandacht voor het politieke debat in de gemeenteraad. Om dat te bereiken, werd de band tussen het college en de raad minder strak. Wethouders waren niet langer raadsleden en hadden geen stemrecht in de gemeenteraad. Meer in lijn met een vorm van machtscheiding werden in beginsel de uitvoerende taken bij de colleges belegd en de wetgevende of kaderstellende taken bij de raad.

Om de kaderstellende taak betekenisvol te kunnen uitvoeren, is het noodzakelijk dat de raad bovendien controle heeft of de uitvoering binnen de kaders plaatsvindt. Daarom heeft de landelijke wetgever de raad ook een controlerende taak gegeven.

De kaderstellende taak is belegd in de verordenende bevoegdheid (art 127 Grondwet (Gw), art 147 en 216 Gemeentewet (GemW)) en de bevoegdheden in de planning en control-cyclus (P&C cyclus) (art 189 e.v. Gemw). Verordeningen kunnen op initiatief van de raad worden ingediend (art. 147a GemW) en door de raad worden geamendeerd (art 147b GemW). Ook kan de raad vormgeven aan zijn kaderstellende rol door middel van het indienen van een motie, het opstellen van een raadsprogramma en via een startnotitie.

Om zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren, heeft de raad informatie nodig. De raad heeft daarom bevoegdheden om schriftelijk en mondeling vragen te stellen (art. 155 GemW) en onderzoek te doen (art 155a GemW). Ook kan de raad vragen om een maatschappelijk verkenning. Daarnaast beschikt hij over een rekenkamer of rekenkamerfunctie (art 81a e.v. GemW) en de accountant (art 72 lid 4 BBV). Tegenover deze bevoegdheden staat bovendien de plicht van het college om de raad actief te informeren (art. 169 GemW). Binnen de P&C cyclus zijn het vaststellen van de begroting (art. 191 GemW) en jaarrekening (art 198 GemW) de belangrijkste raadsbevoegdheden. Bovenstaande en overige instrumenten bij kaderstelling en controle zijn weergegeven in tabel B3.2<sup>6</sup>.

Tabel B3.2 Kaderstellende en controlerende instrumenten van de raad

Instrumenten kaderstellende rol	Instrumenten controlerende rol
Verordenende bevoegdheid	Recht van agendering
Recht van initiatief	Programmarekening
Recht van amendement	Recht van enquête
Motie indienen	Motie indienen
Programmabegroting	Inlichting en verantwoordingsplicht college
Vragenrecht en interpellatie	Vragenrecht en interpellatie
Kaderstellende start- of beleidsnotitie's	Rekenkamerfunctie
Raadsagenda/raadsprogramma	Verordening controle financieel beheer en organisatie ('raadsaccountant')
Maatschappelijke verkenning	Recht op ambtelijke bijstand

<sup>6</sup> Hoewel de instrumenten naast elkaar worden gepresenteerd betekent dit niet dat het instrument genoemd in de kolom van controle, bijvoorbeeld het recht van agendering, de tegenhanger is van het instrument dat in de cel daarnaast onder kaderstelling is genoemd, bijvoorbeeld de verordenende bevoegdheid.

Hoewel de Grondwet de autonomie van de gemeente vastlegt (art 124 Gw), wordt de autonomie beperkt door de grote hoeveelheid medebewindstaken die een gemeente heeft. Hiermee is een deel van wat een gemeente te besteden heeft al via wet- en regelgeving vastgelegd (medebewind). Ook worden hierbij vaak van rijkswege normen vastgesteld. Er zijn twee vormen van medebewind. Medebewind met en zonder aanvullende kaderstelling door de raad. In het eerste geval zijn alle normen van rijkswege opgesteld en bestaat voor de raad niet de mogelijkheid aanvullende kader te stellen. In dit geval is de gemeente niet meer dan een filiaal van het Rijk. In het tweede geval bestaat de mogelijkheid voor de raad om naast de door het rijk gestelde normen, zelf aanvullende beleidskaders te stellen. Overigens kan de raad altijd, ook in het eerste geval, kaders ten aanzien van de uitvoering stellen. Dit neemt niet weg dat de rol van de raad door medebewind voor een deel beperkt wordt tot het controleren of de uitvoering van medebewind op verantwoorde wijze plaatsvindt.

Naast dat het Rijk via medebewind voor een deel in de kaderstelling van gemeenten voorziet, legt zij in sommige gevallen ook vast op welke manier en met wie gemeenten moeten samenwerken. Denk bijvoorbeeld aan de Regionale Uitvoeringsdiensten. Dit beperkt de lokale autonomie en betekent ook dat de bevoegdheid van de raad om kaders te stellen beperkt wordt.

De raad is bevoegd tot het instellen van belastingen, maar ook hier heeft het Rijk veel beperkingen opgelegd. Zo kan de raad de Onroerende Zaakbelasting (art. 220 GemW) vaststellen binnen door de wet bepaalde regels. In mindere mate geldt dit ook voor de overige belastingen die een gemeente kan heffen (art. 223 e.v. GemW). De autonomie strekt niet zo ver dat een gemeenteraad een nieuw soort belasting kan introduceren. Overigens is in maart 2014 een rapport van het Congres van lokale en regionale overheden verschenen, dat op verzoek van de Raad van Europa een onderzoek uitvoerde naar het Nederlandse lokale belastingstelsel<sup>7</sup>. De Raad van Europa pleit voor een groter eigen belastinggebied voor Nederlandse gemeenten. Minister Plasterk gaf als reactie aan niet te voelen voor de vergroting van het Nederlandse belastinggebied in tijden van economische crisis.

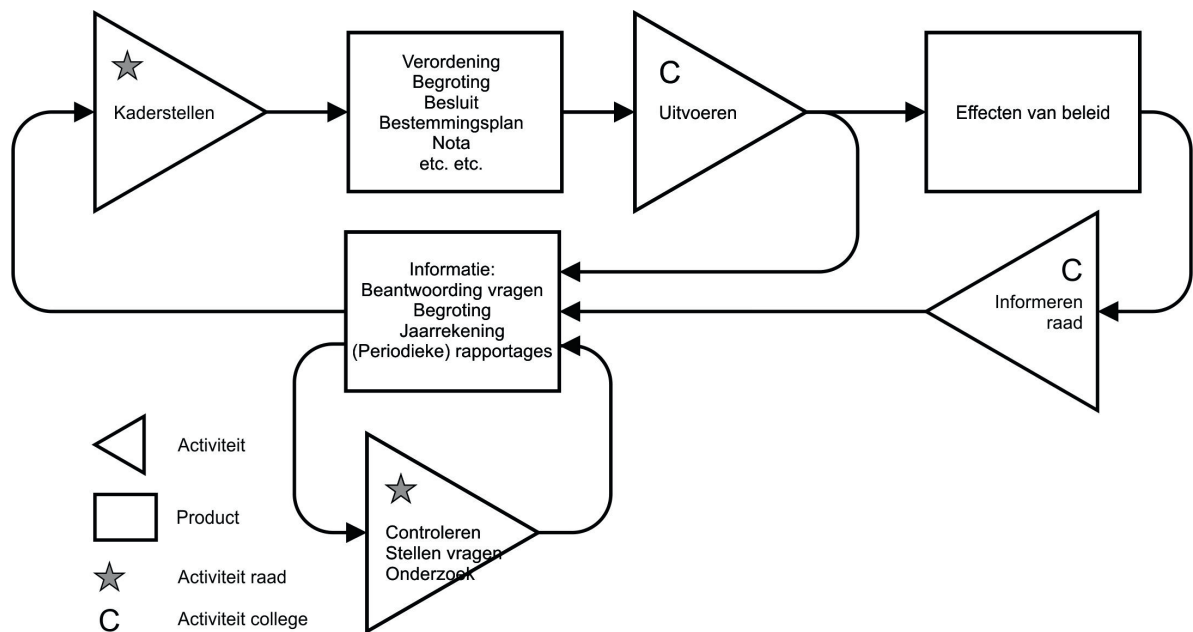
De lokale autonomie wordt, zoals hierboven beschreven, beperkt door medebewind, dit betekent dat hiermee een groot deel van de begroting al vast ligt. Vervolgens wordt, naast het beslag dat medebewind legt op de autonomie, een deel van deze door de gemeente te besteden ruimte in de begroting, nog eens vastgelegd in structurele uitgaven van staand beleid. Door de decentralisaties in het sociaal domein wordt de beleidsruimte van de gemeente en de gemeenteraad waarschijnlijk verder ingeperkt, met name door de druk op de gemeentelijke begroting als geheel én door de regionalisering bij het maken van beleidskeuzes. De raad zal haar kaderstelling mogelijk meer moeten richten op de maatschappelijke effecten (outcome) en minder op de specifieke prestaties (output). Het lastige hieraan is dat deze maatschappelijke effecten vaak van meerdere factoren afhangen dan van alleen de uitvoering van het beleid (in opdracht van) het college. Dit maakt de controle en sturing op de outcome lastig.

Dit gezegd zijnde, blijft de kern van het dualisme overeind. De raad stelt kaders, voor zover die niet door het Rijk zijn opgelegd, of geeft nadere lokale invulling aan de door het Rijk opgelegde kaders. Deze kaders kunnen gericht zijn op het voorkomen van uitgaven of beleid dat door de gemeenteraad ongewenst wordt geacht (resp. de 'wat mag het kosten' en 'wat gaan we daarvoor doen' vraag uit tabel 2.1), maar ook op het

<sup>7</sup> Het gaat om rapport CG(27)7PROV, Straatsburg, 20 maart 2014.

behalen van resultaten en doelen, de ‘wat willen we bereiken’ vraag). Vervolgens controleert de raad of het college handelt binnen de door hem opgestelde kaders en of het college de doelstelling/resultaten haalt of voldoet aan de in de kaders verwoorde inspanningsverplichtingen.

Bovenstaande kan op vereenvoudigde wijze in figuur B3.1 worden samengevat. Het college wordt bij haar activiteiten ondersteund door de ambtelijke organisatie en externe uitvoeringsorganen, terwijl de raad wordt ondersteund door de griffie, de rekenkamer en de accountant. Uiteraard kan de raad ook zelf informatie ophalen door middel van onderzoek of buiten raadsvergaderingen om vragen te stellen aan ambtenaren.



Figuur B3.1 De eerste vijf fasen van het Model Beleidsontwikkeling

Als we beginnen bij de driehoek linksboven van kaderstellen en vervolgens de pijlen volgen, kan de figuur als volgt beschreven worden: de raad stelt de kaders. Het college zet dit om in een concept beleidsnota, verordening, bestemmingsplan, etc., voert dat uit en meldt de raad dat ze dit uitvoert. Daarnaast meet het college de resultaten en de effecten van beleid, zij brengen met andere woorden de 3 w's (wat is bereikt, wat is daarvoor gedaan en wat heeft het gekost) in beeld. De bevindingen hiervan geven zij weer in rapportages aan de raad en de raad controleert deze. De raad hoeft niet altijd te wachten tot het college met informatie komt, maar kan ook actief op zoek gaan naar informatie door vragen aan het college te stellen of zelf onderzoek te doen, al dan niet met gebruikmaking van de rekenkamer.

Kaderstelling en controle doet zich, naast de domeinen autonomie en medebewind met en zonder aanvullende kaderstelling door de raad, nog voor in twee andere domeinen. Het domein van de burgemeester en het domein van het verbonden bestuur. Als eenhoofdig bestuursorgaan heeft de burgemeester bijzondere taken zowel in autonomie als medebewind. Er is hierbij overwegend formele sturing door de raad (APV), maar in sommige gevallen ook niet. Vanwege de noodzakelijke snelheid van handelen is de verhouding tussen raad en burgemeester hier nogal afwijkend van het reguliere patroon. Om die reden is besloten om kaderstelling in dit specifieke domein buiten beschouwing te laten. Tot slot vindt kaderstelling plaats in het domein van

verbonden bestuur waar met anderen wordt samengewerkt (gemeenten, provincies, waterschappen, private partijen, etc). Ook hier heeft kaderstelling een bijzonder karakter, omdat een deel van de besluitvorming buiten de gemeente wordt geplaatst. Hierdoor is het effect van kaderstelling door de raad mede afhankelijk van de medewerking en instemming van anderen.

In de praktijk moet kaderstelling en controle vorm worden gegeven in de afspraken die door de raad met het college worden gemaakt. In grote lijnen hebben die afspraken betrekking op:

- de uitgangspunten, bijvoorbeeld wat onder kaderstelling en controle wordt verstaan ('rol- en taakopvatting');
- de inrichting van het (hoofd)proces voor kaderstelling en controle;
- de inrichting van de organisatie die kaderstelling en controle mogelijk moet maken;
- de inrichting van de informatiepositie.

In het navolgende schetsen we op hoofdlijnen hoe de gemeente Ede de kaderstelling en controle voor ogen heeft.

#### **B3.4. Beleidstheorie Ede: uitgangspunten en inrichting proces**

In het onderzoek is aan de hand van beschikbare documenten, gesprekken en digitale bevraging van de raad, geïnventariseerd welke aannames worden gehanteerd in de gemeente Ede als het gaat om kaderstelling en controle.

##### *Het begrip 'kaderstelling'*

Binnen de gemeente Ede wordt het begrip kaderstelling op verschillende manieren gedefinieerd. Zo wordt kaderstelling in de gemeentelijke organisatie opgevat van een 'gemeenschappelijke opinie over waaraan beleid moet voldoen' tot 'het bepalen van financiële kaders, de richting van het beleid en de wijze waarop de raad en burgers hierbij betrokken worden'. Het beeld dat raadsleden hebben bij kaderstelling en controle is wisselend. Definities voor kaderstelling lopen uiteen van 'richtlijnen voor beleid', 'kaders om te toetsen of beleidsdoelstellingen worden gehaald' en 'het op hoofdlijnen vaststellen van beleid'. Voor raadsleden lijkt vooral het begrip 'kaderstelling' abstract. Bij controle heeft men een meer concreet beeld over hoe dat in de praktijk wordt of kan worden ingevuld. In alle definities van kaderstelling zit echter een element van doelstellingen en randvoorwaarden bij nieuw op te stellen beleid en bij de uitvoering van beleid. Dit komt overeen met de in paragraaf B3.2 beschreven definitie van kaderstelling.

##### *De procedure van kaderstelling door de gemeente Ede: het Model voor beleidsontwikkeling*

In november 2007<sup>8</sup> is het Model voor beleidsontwikkeling vastgesteld door de raad. Dit model geeft weer hoe het proces van totstandkoming van beleidsnota's en bijbehorende kaderstelling idealiter verloopt. Het model is in overleg met de fractievoorzitters tot stand gekomen en meerdere malen besproken. In tabel B3.3 is het model opgenomen tot aan de fase van uitvoering. De fases uitvoering en evaluatie worden hieronder bij de controlerende rol van de raad besproken.

8 Het model is in 2014 herzien naar aanleiding van de verandering in vergaderstructuur.



Tabel B3.3 De eerste vijf fasen van het Model Beleidsontwikkeling

Fase 1 Verkennen	Fase 2 Raadplegen	Fase 3 Beleidsontwikkeling	Fase 4 Samenspraak	Fase 5 Besluitvorming
<b>Kaders bepalen:</b> inhoudelijk (doel en kaders) financieel procesmatig participatie? alternatieven?	<b>Veld raadplegen</b>	<b>Doelen en middelen vaststellen</b>	<b>Reactie veld peilen:</b> verantwoording over wat met voorspraak is gedaan in beleidsaanpak	College formuleert <b>definitieve voorstel</b> voor besluitvorming
<b>Actoren:</b> Ambtelijk/college Raad	<b>Actoren:</b> Veld Ambtelijk/college Raad als toehoorder	<b>Actoren:</b> Ambtelijk/college Raad wordt geïnformeerd Veld waar nodig betrokken	<b>Actoren:</b> Veld Ambtelijk/college Raad als toehoorder/ medediscussiant	<b>Actoren:</b> Agendacommissie Raad (toetsing aan kaders)
<b>Eindproduct:</b> Startnotitie	<b>Eindproduct:</b> Voorspraak verslag Behandelwijze:	<b>Eindproduct:</b> Bijv. nota, beleids-plan of plan van aanpak Behandelwijze:	<b>Eindproduct:</b> Samenspraak- verslag Behandelwijze:	<b>Eindproduct:</b> Raadsvoorstel Raadsbesluit Behandelwijze:
Behandelwijze: Beeldvormende bijeenkomst Vast te stellen door raad	Tezamen met reactie van college in informatieve bijeenkomst (of ter kennis name)	Bespreken in oordeelsvormende vergadering	Tezamen met reactie college bespreken in informatieve bijeenkomst	oordeelsvormende bijeenkomst en besluitvorming door raad

Als toelichting bij het model is opgenomen dat afhankelijk van de aard en inhoud van het onderwerp (bijv. de mate waarin een onderwerp controversieel is, zich leent voor burgerparticipatie) de raad op voorstel van het college kan besluiten de procesgang in te dikken dan wel uit te breiden. Dit geldt ook voor de overweging of er gebruik gemaakt wordt van nieuwe interne (bijvoorbeeld een raads werkgroep) of externe (klankbordgroep, focusgroep, etc) organen.

#### *Kaderstelling bij verbonden partijen*

In de Nota verbonden partijen worden instrumenten en handvaten beschreven voor de raad, het college en het ambtelijke apparaat voor het aangaan en onderhouden van verbonden partijen. Het schetst het theoretisch kader en de wettelijke context waarbinnen verbonden partijen opereren. De Nota beschrijft ook op welke wijze bestaande verbonden partijen zich dienen te verantwoorden, dit wordt hieronder verder besproken. Recentelijk is een vervolgonderzoek naar verbonden partijen door de rekenkamercommissie uitgevoerd.

#### *Het begrip 'controle'*

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt het begrip controle veelal gekoppeld aan de P&C cyclus en beschreven als 'controle door de raad of de uitvoering van beleid binnen de door hem gestelde kaders plaatsvindt' en 'controle op het behalen van de geformuleerde doelstellingen'. Dit is te herkennen in het beeld dat raadsleden van hun controlerende rol hebben, zo zijn de volgende definities gegeven: 'toezien of uitvoering binnen de kaders is verlopen en of doelstellingen bereikt zijn' en 'controle op financiën'.

#### *De procedure van controle door de gemeenteraad van Ede*

De controlerende rol van de gemeenteraad betreft met name de reguliere P&C-cyclus zoals vastgelegd in de Financiële beheersverordening. De P&C cyclus bestaat uit: de perspectiefnota, de programmabegroting, een halfjaarlijkse rapportage en de programmarekening.

De Financiële beheersverordening schrijft een aantal door het college (periodiek) op te stellen nota's voor die de raad ondersteunen in zijn controlerende rol. Met betrekking tot de (ondersteuning van de) controlerende rol zijn met name de Nota



Risicomangement en weerstandsvermogen, de Nota verbonden partijen en de nota Grondbeleid van belang. In de Nota verbonden partijen zijn bijvoorbeeld voorwaarden opgenomen over de wijze en het moment waarop verbonden partijen en andere samenwerkingsverbanden zich dienen te verantwoorden. Tot slot wordt in het model voor beleidsontwikkeling aandacht besteed aan de controle op uitvoering van beleidsnota's (monitoring) en de evaluatie hiervan, zoals te zien is in tabel B3.4.

Tabel B3.4 Fase 6 (uitvoering) en 7 (evaluatie) van het Model Beleidsontwikkeling

Fase 6: Uitvoering van beleid	Fase 7: Evaluatie en terugkoppeling
<b>Uitvoering van beleid</b> door middel van de inzet en uitvoering van beleidsinstrumenten: willen, weten en kunnen	<b>Beoordeling</b> van inhoud, effecten en het proces van beleid aan de hand van normen(kader)/ gestelde doelen
<b>Actoren:</b> Ambtelijk Maatschappelijke organisaties, burgers Private partijen	<b>Actoren:</b> Interne evaluatie door ambtenaren, college of raad Externe evaluatie door rekenkamer of extern bureau
<b>Periodiek:</b> monitoring <b>Eindproduct:</b> Inzet van beleidsinstrumenten (output) Realisatie van beleidseffecten (outcome) Behandelwijze: Voortgang rapporteren aan raad	<b>Eindproduct:</b> Rapportage via evaluatierapport of programmarekening  Behandelwijze: Bespreken in oordeelsvormende bijeenkomst Vaststelling in raad

In hoofdstuk 2 is controle omschreven als: het toezien op het realiseren van gestelde inhoudelijke kaders (doelstellingen, ambities) en op de financiële, bestuurlijke en procesmatige randvoorwaarden die daarbij gelden. De onder fase 6 beschreven eindproducten bieden deze informatie voor zover kaders zijn gesteld.

### B3.5 Organisatie van het proces van kaderstelling en controle: Politieke Dag Ede

Het proces van kaderstelling en controle krijgt concreet vorm in de Politieke Dag Ede (PDE).

#### Structuur van en gedachte achter de PDE

Sinds september 2013 wordt gewerkt met de Politieke Dag Ede. Aanleiding voor het instellen van deze dag en het veranderen van de vergaderwijze is de observatie van de griffie, dat aanpassingen in de bestaande (vergader)structuur niet leiden tot wezenlijke veranderingen in de rol en positie van de raad.<sup>9</sup> Met de PDE krijgen raadsleden een structuur aangeboden voor de kaderstelling en controle.

De PDE bestaat uit de volgende onderdelen:

- een informatieve bijeenkomst waarin het college de raad (vroegtijdig) informeert. Tijdens het informatieve deel worden raadsleden ook geconsulteerd door het college. Sinds kort dient bij de informatieve bijeenkomst een behandeladvies te worden opgesteld, waarin aangegeven wordt wat van de raad wordt verwacht (informerend of consulterend karakter);
- een beeldvormend deel waarin input uit de samenleving centraal staat;
- een oordeelsvormend deel: dit deel is vergelijkbaar met de voormalige commissievergaderingen; afhankelijk van onderwerpen nemen verschillende raadsleden deel;
- een besluitvormend deel: hier vindt besluitvorming plaats, er is geen ruimte voor debat. Wel kunnen raadsleden een stemverklaring geven.

<sup>9</sup> Uit: Memo van de griffier dhr. Hagelstein en dhr. van Brakel met onderwerp 'Vergadermodel' van oktober 2012.

Voorafgaand aan de vergadering vinden andere raadsactiviteiten plaats zoals werkbezoeken of vergaderingen van raads werkgroepen.

De aannames in relatie tot kaderstelling (en controle) zijn dat door de PDE beter wordt geborgd dat:

- de raad vroegtijdig wordt betrokken bij de beleidsvorming;
- burgers meer/eerder worden betrokken bij en gehoord in het voorbereidings-/ besluitvormingsproces;
- besluitvorming efficiënter en sneller kan plaatsvinden;
- de werkdruk van raadsleden vermindert, onder meer door concentratie van raadsactiviteiten op één vaste vergaderdag.

*Raads werkgroepen: voorbereiding op kaderstelling*

Naast de PDE is met de instelling van raads werkgroepen een voorbereidend proces georganiseerd die de kaderstelling door de raad moeten versterken.

Voor (de uitwerking van) sommige grotere onderwerpen wordt de raad aan de start van een proces betrokken via raads werkgroepen. Momenteel zijn de raads werkgroepen Programmabegroting, Citymarketing en Herstructurering Sociaal Domein actief. Per fractie wordt één raadslid hierin benoemd. Voor de raads werkgroepen zijn de volgende spelregels opgesteld:

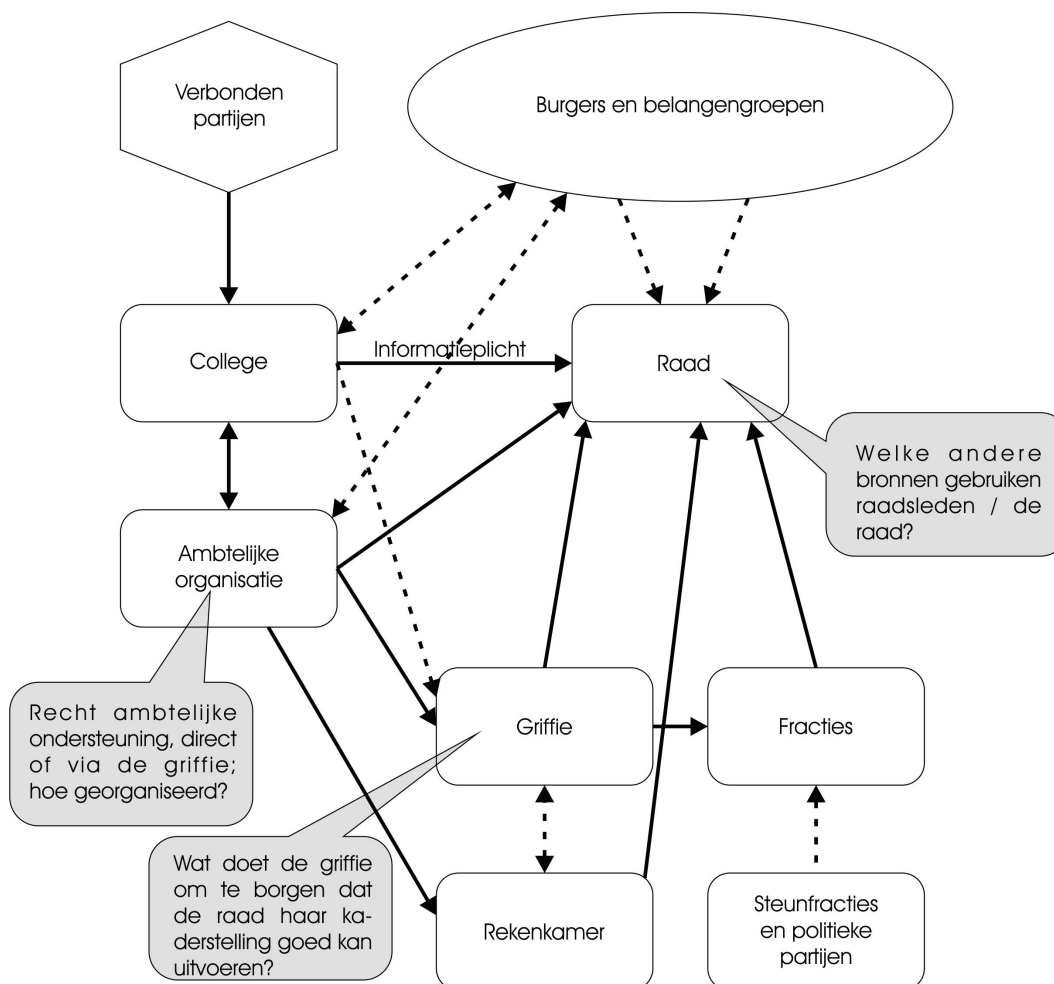
- raads werkgroepen monitoren een belangrijk beleids- of organisatiedeel van het raads werk en treden op als klankbord voor college en ambtenaren. In die zin vormen zij een voorportaal voor de besluitvorming;
- de portefeuillehouder, ambtenaren en griffie treden op als adviseur en ondersteuning;
- de leden spreken met elkaar op technisch-inhoudelijke wijze en niet politiek;
- de beraadslagingen hebben een vertrouwelijk karakter;
- alle fracties leveren, zo mogelijk, een vertegenwoordiger;
- de raads werkgroep wijst een voorzitter aan;
- de raads werkgroep is verder niet gereguleerd, gaandeweg wordt een werkwijze afgesproken.

Voorts wordt bij de spelregels aangegeven dat door bovenstaande werkwijze van de raads werkgroepen invulling gegeven wordt aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad; de werkgroep fungeert immers als voorportaal. Er wordt tot slot uitdrukkelijk vermeld dat een raads werkgroep geen vervanging is voor de reguliere en wettelijke vertegenwoordigings- en controlemechanismen van het college in relatie tot de gemeenteraad. Tijdens reguliere vergaderingen mag ook niet teruggegrepen worden op zaken die besproken zijn in de raads werkgroep als zijnde een vaststaand, besloten feit.

In relatie tot de kaderstelling is de aanname dat de vrije gedachtevorming (besloten sfeer en niet bedrijven politiek) kan bijdragen aan een beter begrip en het vroegtijdig identificeren van kritische aandachtspunten in het beleid. Voor de raad is dit ook een mogelijkheid om niet alleen reactief maar pro-actief het college suggesties te doen voor de uitwerking van kaders, zonder dat daar direct een politiek gewicht aan hangt. Het vinden van een goede balans tussen de kwaliteit van het debat en het proces (gelijkwaardige informatiepositie, invulling geven aan de volksvertegenwoordigende rol) en de politieke standpunten en posities, zal daarbij niet altijd gemakkelijk zijn.

### B3.6 Beleidstheorie over de informatiepositie van de raad

Hierboven zijn reeds verschillende informatiestromen richting de raad beschreven zoals de P&C stukken, de informatieve en beeldvormende bijeenkomsten en de raadswerkgroepen<sup>10</sup>. Hieronder worden deze, aangevuld met de overige informatiestromen, weergegeven in figuur B3.2.



Figuur B3.2 Schematische weergave van de informatiepositie van de raad: actoren en organisatie (Stippellijn is informeel, doorgetrokken lijn is meer formeel).

In figuur B3.2. is te zien dat de raad meerdere informatiebronnen kent. Informatie wordt door het college grotendeels tijdens de PDE (en dan met name de informatiebijeenkomsten) en in raadswerkgroepen verstrekt. Ook de informatie vanuit verbonden partijen wordt via het college, conform de Nota verbonden partijen verstrekt. De informatievertrekking en ondersteuning hierbij vanuit de ambtelijke organisatie en de griffie en ook de informatie vanuit de samenleving wordt hieronder toegelicht.

#### Ondersteuning vanuit de griffie en ambtelijke ondersteuning

Ondersteuning van de raad vindt met name plaats vanuit de griffie. De griffie stelt bij

<sup>10</sup> De beleidstheorie over de (inrichting van de) informatiepositie van de raad is niet expliciet uitgewerkt. Deze reconstructie is vooral gebaseerd op de gevoerde gesprekken.

besluiten zogenaamde behandeladviezen op en bewaakt of de juiste beslispunten bij de beleidsnota's zijn weergegeven in de raadsvoorstellen. Daarnaast speelt de griffie een actieve rol bij het bewaken van de planning, agenda en de beantwoording van toezeggingen die door het college gedaan zijn. De lange termijn planning wordt bewaakt door de bestuurssecretaris.

Voor wat betreft inhoudelijke ondersteuning is de lijn binnen de gemeente dat raadsleden voor procedurele vragen contact opnemen met de griffie en voor meer technische en inhoudelijke vragen in eerste instantie een beroep doen op de ambtelijke ondersteuning. Zij moeten daarvoor zelf contact opnemen met een ambtenaar. Pas als een raadslid aangeeft dat zijn vragen niet binnen redelijke termijn door de ambtenaar zijn beantwoord, zal de griffie het raadslid ondersteunen om alsnog het antwoord te verkrijgen.

#### *Bureau Onderzoek en Statistiek*

Het bureau Onderzoek en Statistiek voert veel standaardonderzoeken uit die algemene informatie over de samenleving opleveren zoals de wijkmonitor en leefbaarheidsmonitor. Voor sommige beleidsnota's wordt een specifiek onderzoek uitgevoerd, dit is bijvoorbeeld gedaan voor het Programma Economie.

#### *Nota burgerparticipatie*

De Nota burgerparticipatie beschrijft onder andere een stappenplan voor het college en ambtenaren waaruit aan de start van een project moet blijken of er ruimte is voor burgerparticipatie en zo ja welke mate van betrokkenheid/invloed van burgers of organisaties uit de samenleving mogelijk is. Dit dient als vast onderdeel in een startnotitie voor de raad te worden opgenomen en verantwoord waarom al dan niet gebruik wordt gemaakt van burgerparticipatie. Uiteraard is inspreken door burgers bij vergaderingen altijd mogelijk, dit staat los van de beslissing op basis van het stappenplan uit de nota.

### **B 3.7 Bevindingen onderzoekers**

De beleidstheorie van Ede sluit aan bij de definitie van kaderstelling die in dit onderzoek wordt gehanteerd en geeft vorm aan de uitgangspunten van de algemene beleidstheorie zoals hierboven omschreven. De griffie werkt, in samenwerking met de raad en het college, actief aan het steeds meer vormgeven van het dualisme door de wijze van vergaderen te moderniseren. Dit heeft geleid tot de PDE en het benadrukken van de rol van derden (burgers en andere belanghebbenden). Dat laatste is onder andere vastgelegd in het Model voor beleidsontwikkeling, de Nota burgerparticipatie en het beeldvormend deel van de PDE. Raadsleden worden tot slot in een vroegtijdig stadium bij een aantal onderwerpen betrokken via de raadswerkgroepen en via een startnotitie in fase 1 van de beleidsontwikkeling.

De formele beleidstheorie van de gemeente Ede biedt dus handvaten voor het vormgeven en versterken van de drie rollen van de raad. Het Model voor beleidsontwikkeling, de P&C cyclus en de opzet van de PDE bieden mogelijkheden tot en ondersteuning aan de raad bij de beantwoording van de drie, of eigenlijk 6 w's, van kaderstelling en controle zoals weergegeven in tabel B3.1. De vraag is vervolgens of de praktijk aansluit bij deze theorie: worden er inhoudelijke en financiële kaders gesteld? En verloopt de informatievoorziening conform de theorie? In de volgende bijlage wordt deze praktijk geschetst en langs de formele beleidstheorie gelegd. Daar is ook aandacht voor het zelfbeeld van de raad. Dit beeld is ook reeds beknopt weergegeven in hoofdstuk 2.

## Bijlage 4 Algemeen (zelf)beeld praktijk

In deze bijlage staan het zelfbeeld van de raad, het college en de ambtelijke organisatie over het functioneren van kaderstelling en controle centraal. Het gaat om de opinies die zijn uitgesproken in gesprekken en in een digitale vragenlijst die is uitgezet onder alle raadsleden en fractievolgers, ook is er met een groep raadsleden gesproken over kaderstelling, naar aanleiding van de vragenlijst. Daarnaast zijn documenten zoals eerdere evaluaties gebruikt.

Achtereenvolgens gaan we in op het algemene zelfbeeld van:

- begrippen en aandachtspunten volgens raadsleden (paragraaf B4.1);
- de kaderstellende rol (paragraaf B4.2);
- de controlerende rol (paragraaf B4.3);
- de organisatie rond kaderstelling en controle (paragraaf B4.4);
- invulling van de informatiepositie van de raad (paragraaf B4.5).

De bijlage wordt afgesloten met de algemene bevindingen van de onderzoekers (paragraaf B4.6).

### B4.1 Het algemene zelfbeeld van de gemeenteraad

Aan de leden van de gemeenteraad en de fractievolgers is een digitale vragenlijst voorgelegd. Met deze vragenlijst is in algemene zin gepeild hoe raadsleden tegen kaderstelling en controle aankijken en gevraagd naar goede en slechte voorbeelden van kaderstelling en controle. Dit laatste ook met het oog op de selectie van een aantal casussen in het onderzoek. Van de 57 vragenlijsten die zijn uitgezet, zijn er uiteindelijk 24 (42%) geheel of gedeeltelijk ingevuld. Met uitzondering van één fractie, hebben alle fracties met één of meer personen gereageerd. Naast de digitale bevraging is er een groepsgesprek met raadsleden uit verschillende fracties gehouden over kaderstelling.

In bijlage 5 zijn de uitkomsten van de peiling weergegeven. Ook de bevindingen uit het groepsgesprek zijn hierin verwerkt. We volstaan hier met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Waar in deze tekst staat 'raadsleden' zijn zowel raadsleden als fractievolgers bedoeld.

#### *Kaderstelling*

- De belangrijkste instrumenten voor kaderstelling zijn volgens de raadsleden startnotities, de programmabegroting en het raadsprogramma. Het minst belangrijk zijn mondelinge/schriftelijke vragen, moties indienen en de verordenende bevoegdheid.
- Over de kaderstelling rond de taken van de burgemeester en het eigen beleid (autonomie) zijn de raadsleden het meest tevreden. Over de kaderstelling rond verbonden partijen het minst.
- Voorbeelden waarbij kaderstelling volgens de raadsleden redelijk goed is verlopen zijn onder meer het bestemmingsplan buitengebied, de begroting (algemeen), het verkeers- en vervoersplan en het openluchttheater. Voorbeelden van minder geslaagde kaderstelling zijn onder meer het grondbeleid, grote projecten, de kadernota economie en Enka. Over de decentralisaties in het sociaal domein, de spoortunnels, het bestemmingsplan Veluwe poort en de meerjarenbeleidsvisie verschillen de raadsleden van mening.
- Als belangrijkste aandachtspunten voor de kaderstelling noemen de raadsleden onder meer het zelf meer initiatief nemen, het inzicht in de effectiviteit van

kaderstelling en de 'leercurve' waar de (nieuwe) raad nog in zit. Tijdens het groepsgesprek wordt ook aangegeven dat de raad zelf geen initiatief neemt, tegelijkertijd wordt hierbij opgemerkt dat dit deels komt door tijdsgebrek bij raadsleden. Ook wordt opgemerkt dat het niet nemen van initiatief eigen is aan de cultuur in Ede.

Tijdens het groepsgesprek zijn ervaren knelpunten bij kaderstelling aan de orde gekomen. De belangrijkste knelpunten zijn:

- Een gebrek aan kennis rond geheel nieuwe onderwerpen, zoals de decentralisaties. Er is wel informatie, maar als raad weet je niet of de informatie die je hebt en de kaders die je op basis daarvan stelt ertoe leiden dat je over een jaar je doelen bereikt en of deze over een jaar überhaupt gemeten kunnen worden.
- Een tweede knelpunt is dat bij bestuurlijke samenwerking of verbonden partijen, zoals bijvoorbeeld rond de nieuwe participatiewet, je te maken hebt met zes gemeenten en dus zes raden.
- Het ontbreken van een startnotitie en een opvolgnotitie waarin zaken meer zijn uitgewerkt is een derde knelpunt dat wordt ervaren. Op basis van een startnotitie kunnen goed kaders gesteld worden. Het opstellen van een startnotitie is formeel onderdeel van het beleidsvormingsproces, maar wordt niet of nauwelijks opgesteld.

#### *Controle*

- De belangrijkste instrumenten voor controle zijn volgens de raadsleden de programmarekening, het recht van agendering en de inlichtingen- en verantwoordingsplicht. De minder belangrijke instrumenten zijn het recht van interpellatie, het recht van enquête en het collegeonderzoek.
- Het meest tevreden over de invulling van de controlerende taak zijn de raadsleden als het gaat om de rol van de burgemeester en de uitvoering van taken in medebewind. Over de controle op verbonden partijen zijn raadsleden het minst tevreden. De leden van de oppositiepartijen zijn over het geheel iets minder tevreden over het verloop van de kaderstelling en controle dan leden van collegepartijen.
- Voorbeelden waarbij controle volgens de raadsleden is geslaagd, zijn onder meer de (laatste) rapportage van de rekenkamer, het 'Mosterdgas-incident', het kinderpardon en de transities in het sociale domein. Minder geslaagde vormen van controle hebben betrekking op onder meer grote projecten, het evenementenbeleid, het grondbeleid en de financiën rond Cinemec. Over de controle rond Permar verschillen de meningen.
- Als belangrijkste aandachtspunten voor de controle noemen de raadsleden de kwaliteit van de rapportages, de onbekendheid met een aantal controle-instrumenten, de kennis/ervaring van raadsleden en de mogelijk grotere rol die de griffie kan spelen bij de ondersteuning.
- Tijdens het groepsgesprek komt aan de orde dat de raad recentelijk gericht bezig is met controle. Zo werkt men op initiatief van de raad momenteel aan een sociale monitor.

#### *Informatiepositie*

- Over de informatiepositie bij de invulling van de kaderstellende rol zijn de raadsleden in algemene zin tevreden. Knelpunten zijn volgens hen vooral het tijdig krijgen van informatie en de hanteerbaarheid (overvloed, leesbaarheid etc.). Over de bruikbaarheid ('veel gegevens, maar niet altijd de informatie die nodig is') lopen de meningen uiteen.



- Over de informatiepositie van de raad als het gaat om de controle is de helft van de raadsleden redelijk te tevreden. De andere helft heeft daar geen uitgesproken mening over. Dit geldt zowel voor de informatiepositie bij de controle in het algemeen als bijvoorbeeld voor het tijdig krijgen van de juiste informatie. Leden van de oppositie zijn over het geheel iets minder tevreden over de tijdigheid en de behapbaarheid van de informatie die ze krijgen.
- Als aandachtspunten rond de informatiepositie komen onder meer naar voren de hanteerbaarheid (veel, niet altijd begrijpelijk etc.), de tijdigheid, het ontbreken van (eigen) kaders (b.v. startnotities) waaraan getoetst kan worden en het onvoldoende zelf initiatief nemen als raad ('snel tevreden').
- Tijdens het groepsgesprek komt aan de orde dat ambtelijke ondersteuning een belangrijk instrument is om als raadslid zelf informatie te vergaren.

#### B4.2 Zelfbeeld van de procedure van kaderstelling

Alvorens ingegaan wordt op de procedure van kaderstelling wordt het beeld over het nemen van een initiatief tot beleidsontwikkeling besproken. Omdat uit de gesprekken naar voren kwam, dat het nemen van initiatief nauw verband houdt met de cultuur in de gemeente Ede worden deze bevindingen ook meegenomen bij het bespreken van het nemen van initiatief.

##### *Het nemen van initiatief*

Het initiatief tot een beleidsnota wordt in bijna alle gevallen genomen door het college, de raad maakt nauwelijks gebruik van het recht van initiatief. Indien raadsleden met een initiatiefvoorstel komen, worden zij door de griffie geadviseerd om dit vorm te geven in een motie om de werkdruk te beperken. In de afgelopen raadsperiode is het één keer voorgekomen dat een dergelijke motie, naar aanleiding van een initiatiefvoorstel vanuit de raad, werd ingediend.

De afwachtende houding van de raad komt ook bij de daadwerkelijke kaderstelling tot uiting. Zo worden bij beleidsnota's door de raad zelf geen kaders gesteld; deze worden opgesteld door het college en/of de griffie vraagt ambtenaren bij beleidsnota's kaders/beslispunten in beeld te brengen. De beslispunten worden over het algemeen door raadsleden ongewijzigd overgenomen. Naast dat ambtenaren de punten van kaderstelling in beeld brengen, wordt dit in sommige gevallen ook door de griffie gedaan. Zo zijn bij het programma Economie door een adviseur van de griffie 30 punten opgesteld waarop kaders ontbreken/gesteld zouden moeten worden. Dit werd erkend door de raadsleden, maar niet overgenomen zo blijkt uit de interviews.

Het laatste voorbeeld komt voort uit de evaluatie van de raads werkgroepen. Hier wordt door het college uitgesproken dat (uitzonderingen daar gelaten) raads werkgroepen weinig proactief zijn en met name sprake is van informeren. In de interviews worden meerdere van dergelijke situaties geschetst. Dit is ook de wijze waarop de cultuur in de gemeente wordt omschreven.

##### *Het model voor beleidsontwikkeling*

Hieronder wordt de beleving van de procedure van kaderstelling beschreven aan de hand van de verschillende fases uit het Model voor beleidsontwikkeling. Zoals in de toelichting van het Model voor beleidsontwikkeling beschreven, is het model geen blauwdruk en kan vanwege het onderwerp het proces ingedikt of uitgebreid worden. Er zijn echter geen criteria opgesteld wanneer het proces wel of niet in het geheel doorlopen dient te worden of wanneer het uitgebreid dient te worden. Uit de interviews en het groepsgesprek dat met raadsleden over kaderstelling is gevoerd, is

naar voren gekomen dat het model niet of nauwelijks gevolgd wordt en dat bijbehorende eindproducten niet of nauwelijks in de in het model beschreven vorm geleverd worden.

#### *Fase 1 Verkennen met een startnotitie als eindproduct*

De verkennende fase dient om te komen tot een startnotitie. De gemeente Ede werkt met twee typen startnotities. Er is een ambtelijke startnotitie die niet door de raad wordt vastgesteld en een startnotitie die wel door de raad wordt vastgesteld.

In de meeste gevallen wordt, zo blijkt uit de interviews en het groepsgesprek met raadsleden, geen startnotitie opgesteld voor de raad. Raadsleden hebben hier echter wel behoefte aan, zo blijkt uit hetzelfde groepsgesprek. Ook het rekenkameronderzoek naar Grote Projecten blijkt dat bij de raad behoefte bestaat om vroegtijdig betrokken te worden door middel van een startnotitie bij grote projecten, ook zouden zij daarin meerdere scenario's/afwegingen willen zien. Tot slot wordt ook in de interviews onderschreven dat een startnotitie met kaders en scenario's de raad ondersteunt bij het uitvoeren van zijn kaderstellende rol.

De beeldvormende vergadering is een methode om tot verkenning te komen en wordt besproken bij de beleving van de PDE.

#### *Fase 2 Raadplegen van het veld*

In fase twee worden burgers, maatschappelijke organisaties en eventueel andere belanghebbenden geraadpleegd. Er dient in deze fase soms ook onderhandeld te worden met actoren die bepaalde posities innemen, bijvoorbeeld door eigendom of lopende contracten. Doordat het college met deze partij(en) onderhandelt, worden andere partijen en de raad soms laat in het proces betrokken en bestaat de kans dat de raad met voldongen feiten (kaders) wordt geconfronteerd. Als voorbeeld waar de onderhandelingen met derde partijen leidden tot complexiteit wordt in de interviews het openluchttheater genoemd.

Participatie van burgers, bedrijven en organisaties wordt van toenemend belang geacht door zowel het college, blijkend uit het nieuwe collegeconvenant, en de raad, blijkend uit (het vaststellen van) de nieuwe vergaderwijze met beeldvormende vergaderingen en het destijds oprichten van de werkgroep burgerparticipatie (zie hieronder bij raads werkgroepen). In de praktijk wordt echter nog gezocht naar het vormgeven van burgerparticipatie en/of participatie van georganiseerde partijen uit de samenleving. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de zoektocht naar de vormgeving van de beeldvormende vergaderingen. Ook blijkt uit de interviews dat met enige regelmaat belanghebbenden nog te laat worden betrokken in het beleidsproces.

In fase 2 gaat het met name om het raadplegen van het veld door het college en niet zo zeer door de raad; de raad heeft (in het model) de rol als toehoorder. Het eindproduct is een voorspraakverslag welke in een informatieve bijeenkomst besproken wordt. In de interviews is aangegeven dat de verschillende fases met bijbehorende producten echter niet of nauwelijks worden doorlopen. De vraag is of de wijze waarop het betrekken van het veld beschreven wordt in het Model voor beleidsontwikkeling(door het college met raad als toehoorder) nog aansluit bij het beeld dat men heeft over participatie. Zo geven sommige geïnterviewden aan dat raadsleden minder afwachtend moeten zijn en dat zij gestimuleerd moeten worden om burgers te raadplegen en op basis hiervan hun mening te vormen en kaders te stellen. Tijdens de werksessie met raadsleden wordt door de aanwezigen aangegeven dat zij zelf ook veelvuldig, als fractie, contact zoeken met burgers.



*Fase 3 Beleidsontwikkeling met als eindproduct een nota, beleidsplan of plan van aanpak*

Hiervoor is besproken dat de raad een afwachtende houding heeft. Dit is, zo blijkt uit de interviews, ook het geval in de fase van beleidsontwikkeling. Het raadsvoorstel en raadsbesluit worden besproken in een oordeelsvormende vergadering. Hierbij worden de voorstellen veelal ongewijzigd overgenomen en geagendeerd voor de besluitvormende vergadering. In interviews wordt aangegeven dat raadsleden hier best wat kritischer zouden kunnen zijn, zij zouden bijvoorbeeld voorstellen waar zij kritisch op zijn aan kunnen houden.

*Fase 4 Samenspraak met als eindproduct een samenspraakverslag*

Deze fase volgt fase 2 'raadplegen van het veld' op. In deze fase wordt idealiter aan het veld verantwoord wat er met het voorspraakverslag is gedaan in het betreffende beleidsdocument. In deze fase zijn daarmee de opmerkingen die in fase 2 zijn gemaakt van toepassing: participatie van het veld wordt van toenemend belang geacht, maar men is nog zoekende naar de vormgeving hiervan. Het eindproduct van fase 4 is een samenspraakverslag welke in een informatieve bijeenkomst besproken wordt. In de interviews is aangegeven dat de verschillende fases met bijbehorende producten echter niet of nauwelijks worden doorlopen.

*Fase 5 Besluitvorming*

Het besluitvormende deel van de Politieke Dag Ede biedt niet de mogelijkheid om de discussie uit de oordeelsvormende vergadering over te doen. Er is afgesproken dat dit deel van de vergadering wel de mogelijkheid biedt om stemverklaringen te geven, maar dat er verder alleen gestemd wordt over de geagendeerde voorstellen. Een uitzondering hierop zijn raadsvoorstellen die niet in een oordeelsvormende vergadering aan de orde zijn geweest, maar rechtstreeks op de agenda van de besluitvormende vergadering zijn geplaatst en dus voor het eerst besproken worden.

Het detailniveau van de kaders in de verschillende beleidsdocumenten verschilt. Hierover wordt in de interviews aangegeven dat het detailniveau toeneemt naarmate beleid of visies verder uitgewerkt worden. In een visie worden algemene lijnen uitgezet, deze krijgen meer vorm in een onderliggend programma en worden nog weer verder uitgekristalliseerd in onderliggende deelprogramma's. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de zogenaamde voedselvisie: 'Ede, de proeftuin voor Food'. De visie is bijna unaniem door de raad aangenomen en biedt de algemene kaders voor de uitwerking in programma's.

Een opvallende bevinding met betrekking tot kaderstelling is dat binnen het sociale domein wordt gewerkt met 'groeinotities'. Op hoofdlijnen liggen kaders en afspraken vast: de koers is bepaald. Er kunnen echter wijzigingen in de kaders aangebracht worden. Deze 'groeinotities' zijn met name in het leven geroepen vanwege de vele veranderingen die zich in landelijke regelgeving rond de drie decentralisaties voordoen.

**B4.3 Zelfbeeld controlerende rol**

Monitoring en controle vindt hoofdzakelijk plaats via de reguliere P&C cyclus (jaarrekening, programmabegroting en tussentijdse rapportages) en incidenteel via afzonderlijke beleidsevaluaties. De controlemomenten via de reguliere P&C cyclus worden door de meerderheid van de geïnterviewden als voldoende ervaren. Op aangeven van de griffie, raadsleden en via de Werkgroep programmabegroting is gewerkt aan een verbetering van de structuur van de jaarrekening en begroting om zo de kaderstelling en controle door de raad te verbeteren. Zo zijn in de jaarrekening prestatie-indicatoren opgenomen die aangeven wat de effecten van het beleid

zouden moeten zijn en of die gehaald worden. Daarnaast is er voor de jaarrekening een ‘leantraject’ doorlopen. Dit is dusdanig goed opgepikt dat de hele organisatie nu overgegaan is op ‘lean’.

Idealiter zou het college zich moeten richten op de output en de raad bij controle op de effecten (wat dragen prestaties bij aan het realiseren van de ambities en opgaven?). In de interviews wordt echter aangegeven dat, omdat de effecten lastig te meten zijn en lang op zich laten wachten, de raad zich vaak ook op de output richt. Daarnaast is het politiek gezien interessanter om aan te geven wat wel en niet bereikt is, dan om aan te geven of gestelde doelen bereikt zijn. In de interviews wordt voorts aangegeven dat de prestatie-indicatoren uit de jaarrekening nog onvoldoende informatie geven over de effecten, wel over de prestaties. Het achterhalen van de effecten/effectiviteit is vaak lastig omdat doelstellingen niet helder en meetbaar geformuleerd zijn. Een probleem is dat vaak de startsituatie niet gemeten is, zodat effecten ook niet te meten zijn. Een dergelijke meting aan de start is de verantwoordelijkheid van het college. Ook het feit dat er vaak geen startnotitie is opgesteld, belemmert de monitoring en controle op onderdelen, zo vinden geïnterviewden.

In de interviews wordt aangegeven dat kaders veelal worden gesteld op programmaniveau, het detailniveau is daarmee niet groot. Onder de programma’s staan producten en daar kan het college ‘mee schuiven’. Bij veranderingen op programmaniveau dient de raad geraadpleegd te worden. In meerdere interviews wordt aangegeven dat er geen behoefte is aan gedetailleerde kaders, kaders moeten op hoofdlijnen gesteld worden. Als er te gedetailleerde kaders gesteld worden, ontstaat een afrekencultuur en dit past niet binnen de cultuur van Ede.

De griffie vervult een ondersteunende rol bij controle; in behandeladviezen van de griffie wordt de raad bijvoorbeeld gewezen op punten met betrekking tot de controle, zoals eerder gedane toezeggingen.

De raad lijkt, zo blijkt uit de interviews, voorzichtig pro-actiever te worden bij het uitoefenen van zijn controlerende rol. Dit komt met name tot uiting in het sociale domein. Aangegeven wordt, dat bijvoorbeeld rond de drie decentralisaties initiatieven door raadsleden zijn genomen; het initiatief tot het ontwikkelen van een sociale monitor is afkomstig uit de raad. De meer actieve houding van de raad wordt gekoppeld aan het feit dat dit onderwerp de samenleving direct raakt. Overigens zijn ook bij het programma Economie kritische vragen over de doelbereiking gesteld.

#### **B4.4 Zelfbeeld organisatie: Politieke dag Ede (PDE)**

##### *De informatieve bijeenkomst*

Tijdens het informatieve deel kunnen raadsleden geconsulteerd worden door het college. Door geïnterviewden wordt aangegeven dat dit deel in die zin voor verbetering vatbaar is, dat het college tijdig aangeeft: wat besproken gaat worden en of er sprake is van consultatie van de raad, zodat de raad en de technisch voorzitter zich beter en tijdig kunnen voorbereiden op de informatieve bijeenkomst. Om die reden moet sinds kort een behandeladvies worden opgesteld waarin onder meer staat wat van de raadsleden wordt verwacht.

##### *De oordeelsvormende vergadering*

Bij de bespreking van fase 3 van het Model voor beleidsontwikkeling kwam naar voren dat raadsleden in de ogen van de geïnterviewden kritischer zouden kunnen zijn bij de oordeelsvorming. De vraag is echter of de raad bij grote onderwerpen voldoende toegerust is met informatie dan wel voldoende kennis heeft om tot een kritische oordeelsvorming

te komen. Zo komt uit het groepsgesprek met raadsleden naar voren dat een gebrek aan kennis bij grote onderwerpen als knelpunt bij kaderstelling wordt ervaren. Ook het ontbreken van een startnotitie kan er toe leiden dat raadsleden onvoldoende toegerust zijn om kritisch te zijn.

#### *De besluitvormende vergadering*

Voor wat betreft het besluitvormende deel geldt dat beleidsnota's niet meer in hun geheel worden vastgesteld door de raad. Uit interviews blijkt dat dit onder andere te maken heeft met het feit dat de inhoud van beleidsnota's snel achterhaald is en met de uitvoerigheid van de nota's. In plaats hiervan wordt ambtelijk een lijst met beslispunten gemaakt. De griffie controleert deze beslispunten en gaat hier zo nodig over in gesprek met ambtenaren of het college. Daarnaast voorziet de griffie de nota's van behandeladviezen. Zoals in eerder aangegeven, worden de beslispunten over het algemeen ongewijzigd overgenomen door de raad.

#### *De beeldvormende vergadering*

Uit de interviews blijkt dat er gezocht wordt naar een manier om het beeldvormende deel van de PDE beter vorm te geven. Er zijn tot nu toe twee beeldvormende delen geweest, die beide aanleiding geven tot nadere evaluatie. De eerste keer werd de bijeenkomst vooral gebruikt door bekende belangengroepen om hun reeds bekende geluid nog een keer te uiten. De tweede maal werd de bijeenkomst door het college gebruikt om de positieve kanten van een ontwerpvoorstel toe te lichten. Het doel, verzamelen van maatschappelijke geluiden van zij die wel belanghebbend zijn maar in de regel weinig van zich laten horen, is volgens geïnterviewden beide keren niet gehaald.

Het is de bedoeling dat beeldvormende vergaderingen input gaan leveren voor startnotities. In het najaar heeft een beeldvormende bijeenkomst plaatsgevonden waarin de begroting en bezuinigingen centraal stonden, deze specifieke bijeenkomst is een collegetraject.

Door de griffie is uit het collegeconvenant een lijst met onderwerpen voor toekomstige beeldvormende vergaderingen gedestilleerd, welke besproken is met het presidium.

#### *Evaluatie van de vergaderwijze*

De PDE is eind 2013 geëvalueerd door middel van een enquête die gehouden is onder raadsleden, fractievolgers, wethouders en ambtenaren. Over het algemeen zijn alle betrokkenen overwegend positief over de PDE. Opvallend is dat door raadsleden, na invoering van de PDE, de werkdruk als hoger wordt ervaren, terwijl de doelstelling was deze te verminderen. Er wordt geprobeerd om dit probleem te ondervangen door tweewekelijks te gaan vergaderen in plaats van elke iedere week en om daarnaast parallel te vergaderen. Een andere opvallende bevinding is dat daar waar de raad tevreden is over de informatievoorziening van het college aan de raad en daar waar de raad de besluitvorming als sneller en efficiënter ervaart, het college dit in beide gevallen niet zo ervaart. Het college mist de mogelijkheid om een mondelinge toelichting te geven, zoals voorheen gebruikelijk was in de commissies. De volgende maatregelen zijn na februari 2014 getroffen om dit te ondervangen: collegeleden krijgen meer ruimte, er worden een tweede ronde toegestaan bij de oordeelsvormende vergadering en tijdens de informatieve bijeenkomsten wordt oordeelsvorming toegestaan.

#### *Zelfbeeld raadswerkgroepen*

De raadswerkgroepen zijn aan het einde van de vorige raadsperiode, mede naar

aanleiding van de nieuwe vergaderwijze, geëvalueerd. In deze evaluatie stond de vraag centraal welke gevolgen de nieuwe vergaderwijze heeft het met betrekking tot het nut van de raads werkgroepen. Hieruit is gebleken dat de meeste werkgroepen door raadsleden als nuttig worden ervaren. De raads werkgroepen Communicatie en Burgerparticipatie zijn naar aanleiding van de evaluatie opgeheven, omdat deze niet meer relevant werden bevonden. De drie actieve raads werkgroepen zijn, zoals hierboven genoemd, de raads werkgroep Programmabegroting, Citymarketing en Herstructurering sociaal domein.

De effectiviteit van raads werkgroepen blijkt sterk afhankelijk van de inzet van raadsleden. Doordat, zoals ook elders in het land, de werkdruk die op raadsleden rust groot is, blijkt het voor raadsleden vaak moeilijk om zich voldoende in te zetten. Raadsleden die lid zijn van een werkgroep noemen als nadelig effect dat, hoewel raadsleden van alle fracties lid zijn van de werkgroepen, lang niet alle raadsleden altijd aanwezig zijn. Zo lopen afwezigen informatie mis en wordt niet iedere fractie geconsulteerd. Fracties kunnen dus een informatieachterstand oplopen. Vanuit het college wordt bij de evaluatie aangegeven, dat raads werkgroepen proactiever zouden kunnen, de werkgroepen zijn vooral informerend van aard en zouden wat meer consulterend kunnen. Uitzondering hierop is de werkgroep Programmabegroting.

#### **B4.5 Zelfbeeld informatiepositie gemeenteraad**

##### *Ondersteuning*

De griffie speelt, zoals ook beschreven is bij de praktijk van beleidsontwikkeling, een actieve rol bij het verkrijgen van stukken en beslispunten. Daarnaast bewaakt zij de (korte termijn) planning. In de interviews wordt aangegeven dat een actieve houding noodzakelijk is voor het verkrijgen van stukken en het naleven van de planning. Naast de behandeladviezen waarin bijvoorbeeld mogelijk te stellen kaders en controlepunten inzichtelijk worden gemaakt, ondersteunt de griffie de raad ook op andere manieren. Zo is uit het collegeconvenant een lijst met mogelijk te behandelen thema's voor de beeldvormende vergaderingen opgesteld.

Uit de interviews en het groepsgesprek met raadsleden komt naar voren dat ambtenaren openstaan voor raadsleden. Zij worden, in lijn met wat onder de beleidstheorie beschreven is, in eerste instantie geraadpleegd door raadsleden bij inhoudelijke vragen. Tijdens de interviews wordt het beeld geschetst dat raadsleden hun vragen makkelijk kunnen stellen en dat er sprake is van frequent contact tussen raadsleden en ambtenaren. Er wordt ook aangegeven dat, in de indien ambtenaren het gevoel hebben dat de vragen te 'politiek' zijn, de lijn is dat raadsleden door ambtenaren worden doorverwezen naar hun leidinggevende of de wethouder.

##### *Planning*

Het college maakt een lange termijn planning, de raad kan hier zelf punten aan toevoegen maar dit gebeurt zelden. Ook blijkt uit de interviews dat raadsleden nauwelijks zelf agendapunten aandragen. Vanuit de griffie wordt de planning wel aangevuld. In deze planning zijn punten uit het collegeconvenant en bijvoorbeeld landelijke verplichtingen opgenomen. Daarnaast wordt de P&C cyclus hierin opgenomen. De bestuurssecretaris bewaakt de lange termijn planning. Deze wordt vaak niet nageleefd. Het college gaf in het verleden vaak niet aan wanneer de planning niet gehaald werd of wanneer deze gewijzigd was. Onlangs is de werkwijze rond (het nakomen van) de planning echter veranderd. De actuele punten worden op de agenda gezet en als deze niet gehaald worden, moet het college verantwoorden waarom dit niet het geval is. Dit werkt in de praktijk nog niet afdoende en vereist inspanningen en

massage vanuit de griffie, zo blijkt uit interviews.

Voor de planning met betrekking tot het aanleveren van collegestukken geldt, dat deze vaak te laat worden aangeleverd. Er is een verplichting om dit aan de raad te melden, maar meestal wordt dit geconstateerd na navraag van de griffie. De agendacommissie wordt hier wel strenger in. Overigens, blijkt uit de enquête over het nieuwe vergadermodel dat 57% van de raadsleden en 83% van de fractievolgers de uiterlijke termijn voor het aanleveren van collegestukken van 48 uur voor de PDE als tijdig ervaart.

#### *Complexiteit*

In de interviews wordt aangegeven dat veel onderwerpen complex zijn voor raadsleden en dat ambtelijk veel jargon wordt gebruikt. Dit is momenteel bijvoorbeeld aan de orde bij de drie decentralisaties in het sociale domein. Door middel van raadswerkgroepen en de informatiebijeenkomsten wordt geprobeerd deze complexiteit te reduceren. Daarnaast wordt aangegeven dat in ambtelijke stukken een afname van het gebruik van jargon gewenst is.

#### *Verbonden partijen*

Uit het vervolgonderzoek verbonden partijen komt naar voren dat deze nota niet bij de betrokken ambtenaren en bestuurders op het netvlies staat wanneer bijvoorbeeld een verbonden partij wordt opgericht.

### **B4.6 Bevindingen onderzoekers**

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de beleidstheorie van de gemeente Ede aansluit bij de algemene beleidstheorie en daarmee in potentie leidt tot het versterken van de drie rollen van de raad. Toch lijkt de echte dualisering in de praktijk nog weinig geslaagd. Het Model voor beleidsontwikkeling wordt niet of nauwelijks in zijn geheel doorlopen, waardoor raadsleden informatie zoals een startnotitie, die hen helpt bij het stellen van kaders, niet ontvangen. De raadspraktijk blijkt voorts vaak een kwestie van het volgen van het beleid dat door het college wordt voorgesteld, daarnaast is men nog zoekende naar de vorm voor beeldvormende vergaderingen.

De gemeente heeft volgens de betrokkenen met de PDE een structuur neergelegd waarvan betrokkenen inschatten dat deze in potentie de kaderstellende en controlerende rol van de raad kan versterken en de rolverdeling tussen college van B en W en de raad verduidelijkt. Betrokkenen geven echter ook aan dat ondanks deze structuur nog steeds sprake is van een beperkte uitvoering van het dualisme. Mede oorzaak hiervan is de spagaat waarin coalitiepartijen zitten. Enerzijds hebben zij een kaderstellende rol en controleren zij de wethouder, anderzijds dient de wethouder in het zadel te worden gehouden. In mindere mate bestaat ook een monistische cultuur onder oppositie partijen; er wordt nog veel vastgehouden aan het traditionele patroon van het college dat met voorstellen komt (de afwachtende cultuur).

In de praktijk stelt het college de kaders voor en gaat de raad hierin (uiteindelijk) grotendeels in mee. Dit kan betekenen dat het college van B en W in staat is om een goede inschatting te maken van de uitgangspunten en ambities van de raad. We schatten in dat dit deels zeker het geval is. Ook het college zal zich op dossiers als de decentralisaties in de zorg, terdege bewust zijn van de maatschappelijke dilemma's waar keuzes in moeten worden gemaakt. Aan de andere kant rijst ook de vraag in hoeverre de raad altijd overziet waarmee wordt ingestemd.

De groepsgesprekken en digitale bevraging leveren daarvoor de volgende indicaties op:

- Er is (nog steeds) geen eenduidig beeld van wat kaderstelling en (democratische) controle inhouden (wat b.v. rol en positie van de raad is, welke instrumenten er zijn, welke ruimte er is bij taken in medebewind etc.), in elk geval is er een verdeeld beeld binnen de raad.
- Raadsleden en geïnterviewden geven aan dat volgens hen benodigde kennis en informatie niet altijd (tijdig) aanwezig is. Voor raadsleden lijkt het in het licht van de kaderstelling en controle soms ook lastig om de ‘de goede vragen’ te stellen. Dit kan leiden tot een ‘mismatch’ tussen aangeboden informatie door college en/of ambtenaren en de informatie die de raad nodig heeft. De complexiteit van informatie en onderwerpen speelt hier ook een rol.
- De werkdruk lijkt voor raadsleden – als deeltijdvolksvertegenwoordiger – hoog. Zeker met de ontwikkelingen rond de decentralisaties in de zorg. De omloopsnelheid van veranderingen is groot en voor veel raadsleden is de materie moeilijk te doorgronden (met name op financieel vlak en de samenhang tussen zaken).

Het algemene beeld is dat de raad de kaderstellende rol nog niet erg actief oppakt. Het initiatief wordt aan het college gelaten. Dit kan komen door een combinatie van de hierboven genoemde factoren. In het sociale domein lijkt, hoewel daar door raadsleden ook knelpunten worden ervaren, wel sprake van een meer actieve betrokkenheid van de gemeenteraad. Mogelijk spelen daar de grote dynamiek (wijzigingen en onzekerheden in de contouren van decentralisaties zelf) en de maatschappelijke en politieke gevoeligheid/onrust een grote rol. De raad kan op dit dossier meer vanuit haar ‘morele kompas’ richting geven en wordt nog niet zo meegezogen in de meer bedrijfsmatige vertaling van de uitvoering van het beleid. Tot slot speelt ook het in de interviews geschetste beeld van de spagaat waarin coalitiepartijen zich bevinden een rol.





