

De Rekenkamercommissie

Een kaderstelling voor onderzoek naar de gemeentebegroting

2019

Vooruitlopend op een onderzoek naar de gemeentebegroting, stuurde de rekenkamercommissie de gemeenteraad een brief met daarin een denkrichting over kaderstelling. In de brief werden voorbeelden uit eerdere onderzoeken van de rekenkamercommissie aangehaald.

Bladwijzeroverzicht

1 Aanbiedingsbrief

Aanbiedingsbrief

Aan
De raads- en commissieleden

Datum
22 november 2019

Van
Rekenkamercommissie Zoetermeer

Onderwerp
Rekenkamerbrief Kaderstelling

Geachte raads- en commissieleden,

De rekenkamercommissie van Zoetermeer heeft in haar jaarplan voor 2019 aangekondigd dat zij een onderzoek zou starten met de gemeentebegroting als onderwerp. Dat wil zij doen in combinatie met aandacht voor kaderstelling. Uit onderzoek (zie daarvoor ook het rapport '[Om de controle door de raad](#)') blijkt namelijk dat gemeenteraden kaderstelling lastig vinden en dat zij zich daarin vaak passief opstellen¹. Een goede kaderstelling is het halve werk; zonder goede kaders is het lastig controleren.

Middels deze rekenkamerbrief wil de rekenkamercommissie de raad een denkrichting meegeven over kaderstelling, voorzien van voorbeelden uit onderzoeken van de rekenkamercommissie.

Kaderstelling door de raad

Om te beginnen stellen we vast dat 'kader' een breed begrip is. Hieronder vallen namelijk niet alleen de begroting en beleidskaders, maar ook (financieel-)technische normen, coalitieakkoorden en partijpolitieke doelstellingen. Uit het hierboven genoemde onderzoek komt naar voren dat het bijna altijd het college is dat de kaders formuleert. De raad amendeert en stuurt af en toe in beperkte zin bij met een motie of een initiatiefvoorstel.

De raad heeft de opdracht kaders te stellen waarbinnen het college de uitvoering ter hand neemt. De wijze waarop dit in de praktijk tot uiting komt staat mede onder invloed van de voorstellen die het college aan de gemeenteraad voorlegt. Wanneer de gemeenteraad instemt met deze voorstellen, heeft de gemeenteraad formeel kaders gesteld. Als de raad aan de hand van een besliskader bijvoorbeeld de uitgangspunten voor een privatisering vastlegt, stelt de raad kaders op hoofdlijnen. Door deze uitgangspunten in samenspraak met het college in te vullen, vervalt de noodzaak voor de raad om in een latere fase op details te sturen. Daarmee komt het college in de positie om binnen de kaders naar de beste oplossingen te zoeken.

Dan nog kan het erop aan komen om bepaalde voorwaarden heel precies te formuleren. Een inmiddels bekend voorbeeld uit de praktijk van Zoetermeer (zie het rapport '[Privatiseringen](#)' (2016) van de rekenkamercommissie): als je bedingt dat het zwembad open is tijdens de zomerperiode, maar niet vastlegt wat je met 'zomerperiode' bedoelt, kan de uitkomst tegenvallen.

¹ Stichting Decentraalbestuur.nl, *Om de controle door de raad – een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, Maart 2019. Dit onderzoek naar de praktijk in een tiental gemeenten is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Een gezamenlijke inspanning van raad en college

De raad een stuk voorleggen is niet hetzelfde als kaders laten stellen. Het college dient de raad voldoende in de gelegenheid te stellen om alle voors en tegens af te wegen om zodoende een gedegen kader mee te kunnen geven. Zeker bij nieuw beleid is het van belang de raad aan de voorkant goed te betrekken. Als het college die gelegenheid niet biedt, waardoor de gemeenteraad zonder (veel) discussie belangrijke beleidskaders vaststelt, dan bestaat het risico dat de raad in de fase van de uitvoering alsnog aan de bel trekt over de wijze waarop de uitvoering gestalte krijgt. Dat kan dan leiden tot de verzuchting bij college of ambtenaren dat de raad op details stuurt en op de stoel van het college gaat zitten. Dat is te voorkomen door vooraf goede kaders te stellen. Als die ontbreken, zijn daaraan zowel het college als de raad debet.

Uit het onderzoek naar een [duurzame gebiedsontwikkeling](#) (2019) concludeerde de rekenkamercommissie dat het de raad in dat dossier steeds beter lukt om een meer kaderstellende rol te vervullen, onder andere door steeds vaker eigen wensen mee te geven. De lange looptijd van projecten/programma's zoals de SchaaSprong betekent wel dat het voor raadsleden lastig kan zijn het overzicht te bewaren: hoe past elk project in het grotere geheel? In een poging grip te krijgen kan de raad geneigd zijn om te sturen op details (operationele en tactische zaken), in plaats van zich te beperken tot een meer kaderstellend strategisch niveau en een toets van de concrete projecten aan de eerder - in uitgebreide participatietrajecten – tot stand gekomen strategische kaders. Hiermee acteert de raad soms op het terrein van het college en het ambtelijk apparaat en kunnen rolconflicten ontstaan.

Transparantie is noodzakelijk om kaders te stellen

Zonder goede informatie over mogelijkheden, alternatieven, gevolgen en risico's kan de raad geen goede kaders stellen. Het is noodzakelijk te weten wat het speelveld is. Zoals bleek uit het vooronderzoek [Subsidiebeleid](#) (2018) is de raad in het subsidiebeleid niet kaderstellend, maar volgend. De raad mist inzicht in de keuzes die in het subsidiebeleid worden gemaakt. Uit het recente onderzoek naar de verantwoording van de uitgaven in het armoedebeleid bleek iets soortgelijks. Als het college niet duidelijk maakt wáár de beleidsvrijheid zit, kan een raad daarop geen keuzes maken. Eveneens met betrekking tot het armoedebeleid concludeerde de rekenkamercommissie in 2017 dat het overzicht in het armoedebeleid ontbreekt voor de gemeenteraad. De samenhang van het armoedebeleid met andere onderdelen van het sociaal beleid is niet in de kadernota uitgewerkt. De bij de behandeling van de kadernota aangenomen en ten uitvoer gebrachte moties zijn niet verwerkt in de kadernota. De raad heeft daardoor geen volledig en actueel overzicht van het gemeentelijk armoedebeleid en kan hierdoor haar controlerende taak niet goed uitvoeren.

Goede informatie behelst in elk geval heldere financiële rapportages en een goede aansluiting van gegevens en andere informatie in opeenvolgende beleidsdocumenten.

Kaders in een veranderende samenleving

De verhouding tussen bestuur en gemeenschap verandert. De daarmee samenhangende vraag is hoe controle en verantwoording eruit zien in een context waarin het gemeentebestuur samen optrekt en verantwoordelijkheden deelt met andere overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijven, instellingen en organisaties van burgers. Dit kan ingewikkeld zijn voor een raad. Waar houdt het algemeen belang op en begint een verzameling persoonlijke belangen? Hoe ga je om met weerstand en 'nimby-gedrag'? Hoe zorg je er voor dat niet alleen de 'usual suspects' gehoord worden, maar vooral ook de zwijgende meerderheid?

Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie naar [burgerparticipatie](#) (2013) kwam de volgende analyse naar voren: raadsleden zien burgerparticipatie weliswaar als een uitvoerende verantwoordelijkheid van het college, maar tegelijkertijd is de raad zich er van bewust dat in het recente verleden enkele participatietrajecten tot de nodige reuring in de gemeenschap hebben geleid. Dit was vaak het geval als de

concrete invulling van beleid, waarvoor de raad in het algemeen de kaders had gesteld (zoals in bestemmingsplannen), in de praktijk bleken te resulteren in voor bewoners als ingrijpend ervaren projecten. Bijvoorbeeld: de raad stelde het kader vast van een bestemmingsplan, waarbinnen ruimte was voor een maatschappelijke voorziening zoals een moskee. De weerstand tegen de komst van een moskee is fors onderschat. In voorkomende gevallen dat er over de invulling van de participatie opwinding in de gemeenschap ontstaat, wil de raad hierover tijdig geïnformeerd worden. Het bleek echter herhaaldelijk voor te komen dat de raad eerst zelf hierover vragen heeft moeten stellen.

Kaderstelling buiten de deur

De regionalisering van grote dossiers leidt tot 'verplaatsing van de politiek', tot een grotere afstand tussen raadsleden en de besluitvorming in uitvoering van de in die verbanden belegde taken. Hoe kan je als één van de tien of zelfs 23 raden kaderstelling organiseren? De rekenkamercommissie deed in 2017 onderzoek naar de gemeenschappelijke regeling [Omgevingsdienst Haaglanden](#) (ODH). Eén van de aanbevelingen luidde als volgt: maak binnen de beperkte sturings- en controlemogelijkheden die de aard van de samenwerking met de ODH biedt optimaal gebruik van de mogelijkheden. Naast de aandacht voor de financiën kan de raad doelen stellen op het gebied van duurzaamheid en milieu, die uitgewerkt kunnen worden in een opdracht richting de ODH. De doelmatigheid van de ODH kan alleen worden beoordeeld tegen de achtergrond van de gestelde doelen. De gemeenteraad kan jaarlijks in het voorjaar een zienswijze op de conceptbegroting van de ODH kenbaar maken. Deze biedt een goed moment voor een bespreking van doel (taakstelling) en doelmatigheid van de ODH.


Overigens heeft de gemeenteraad laten zien deze aanbeveling ter harte te nemen. Eén van de conclusies uit het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de [effectiviteit van duurzaam inkopen](#) (2018) was dat het een bewuste keuze was om als gemeente geen gebruik te maken van de bevoegdheden als eigenaar om invloed uit te oefenen op het inkoopbeleid bij verbonden partijen. De raad heeft een motie aangenomen waarin het college werd opgedragen om binnen de MRDH juist wél aandacht te vragen voor duurzaamheid in het inkoopbeleid.

Zoals in de inleiding al is genoemd, zal de rekenkamercommissie een onderzoek doen naar de begroting. De aandacht zal zich richten op een drietal paragrafen uit de begroting, te weten:

- weerstandsvermogen;
- verbonden partijen;
- grondbeleid.

Dit onderzoek zal binnenkort van start gaan, u wordt daarover nader geïnformeerd.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,



Marko Bos