Proces toezeggingen aan de Raad

Van: Piet Ploeg
april 2016

Inleiding
Bij (leden van) de Raad en College bestaat onvrede over het proces van afdoening van toezeggingen. Toezeggingen worden in de beleving van raad en college te laat, onvolledig of niet afgedaan. Voor alle partijen is het van belang het proces rond de afdoening van toezeggingen in de raad goed op de rails te krijgen en houden. Mij is gevraagd om hiertoe met voorstellen te komen.

Aanpak
Gestart wordt met de beschrijving van de huidige werkwijze. Om een beeld te verkrijgen van de knelpunten, zijn diverse gesprekken gevoerd op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Daarnaast: Woerden is uiteraard niet uniek; bij veel gemeenten leidt de wijze van afdoening tot vragen en/of irritaties bij politiek, bestuur en ambtelijke organisatie. In een aantal gemeenten hebben de lokale rekenkamer(commissie)s onderzoek gedaan naar de afdoening van toezeggingen aan de raden. De leerpunten uit die onderzoeken worden uiteraard meegenomen.
Uit de gesprekken, rekenkameronderzoeken en eigen waarnemingen wordt een aantal bevindingen geformuleerd en van daaruit zal de gewenste situatie worden geschetst en worden voorstellen gedaan over de implementatie.

Huidige situatie
In onderstaande tabel wordt het proces van de afdoening van toezeggingen aan de raad beschreven.

	activiteit	**door**
1	Wethouder/burgemeester doet toezegging aan raad.	Weth/Burg
2	In commissie/raad is de afspraak gemaakt wanneer iets een toezegging is. Als de woorden “ik zeg u toe…” valt, dan is het een toezegging. Vervolgens worden bij de recapitulatie door de Voorzitter na een agendapunt de toezeggingen expliciet benoemd en ‘gearresteerd’ en vervolgens in besluitenlijst vastgesteld door cie./raad.	Vz raad/ commissie Griffie
3	De griffie noteert uiterlijk twee dagen na iedere commissie- of raadsvergadering de nieuwe toezeggingen c.a. op de lijst. De eerste keer dat een thema op de lijst wordt geplaatst gebeurt dat **bold** om zichtbaar te maken dat het een nieuwe toezegging betreft.	Griffie
4	De griffie vermeldt bij iedere toezegging een uiterste afhandelingstermijn indien die uit de aard van de toezegging volgt.	Griffie
5	De griffie stuurt een mail naar Concernzaken met de mededeling dat een actualisering heeft plaatsgevonden.	Griffie
6	Coördinerend controller CZ vult op de lijst de kolommen ‘medewerker CZ’ en ‘team’ De ingevulde medewerker CZ is de teamcontroller van het team dat verantwoordelijk is voor het nakomen van de toezegging c.a.	Coördinerend controller CZ
7	Coördinerend controller -CZ informeert de teamcontroller dat er een nieuwe toezegging op zijn/haar naam is opgenomen.	Coördinerend controller CZ
8	Elke teamcontroller legt de toezeggingen uit zijn ‘portefeuille’ c.a. voor aan de betreffende teammanagers en verzamelt informatie om de nakoming ervan te formuleren. En neemt deze op in de kolom ‘stand van zaken’ van de planningslijst.	Teamcontroller
9	De teamcontroller ziet er op toe dat de kolom ‘stand van zaken’ vóór de publicatiedatum van de lijst t.b.v. de eerstvolgende vergadering van de raad of de betreffende commissie is gevuld. Publicatiedatum is 1 week (vanaf 1 maart 2016: 2 weken) voor de eerste commissievergadering van de betreffende cyclus (in vrijwel alle gevallen is dat de eerste commissie van de maand). Dat betekent in het algemeen dat de kolom ‘stand van zaken’ uiterlijk twee weken nadat de toezegging in een vergadering is gedaan moet zijn gevuld.	Teamcontroller
10	De teamcontroller ziet er-op toe dat de toezegging c.a. op de aangegeven, dan wel een zo kort mogelijke termijn wordt nagekomen. Hiervoor worden de controlgesprekken benut.	Teamcontroller
11	Nieuwe of gewijzigde stand van zaken-informatie wordt **bold** gedrukt.	Teamcontroller
12	De griffie agendeert de lijst een week voor de eerste commissievergadering van de maand, met de informatie die op dat moment beschikbaar is.	Griffie
13	De teammanager CZ informeert de portefeuillehouder uiterlijk twee dagen voor een commissie- of raadsvergadering over de stand van zaken mbt de toezeggingen c.a. binnen zijn/haar portefeuille.	Teammanager CZ

Bevindingen

1. Vertrouwen gaat te paard, maar komt te voet, om het spreekwoord maar eens om te keren. In het verleden was de raad zeer kritisch over de nakoming van toezeggingen door het college. In de achterliggende paar jaar zijn weliswaar verbeteringen aangebracht, maar de raad blijft gefocust op de tijdige nakoming van toezeggingen. Ook commissievoorzitters blijven scherp op termijnen.

2. Een toezegging is pas een toezegging, als deze expliciet als zodanig is benoemd. Vervolgens wordt door de Vz na behandeling van een agendapunt een toezegging gerecapituleerd. De toezegging wordt in de besluitenlijst vastgelegd . Toezeggingen zijn echter niet altijd voldoende voorzien van een duidelijke planning (tijdsgebonden). Ook komt het voor, dat een toezegging qua termijn niet inpasbaar is in de raadsplanning. Het is van belang volstrekte duidelijkheid bij college en raad te bewerkstelligen over inhoud en planning van toezeggingen.

3. Daags na een raads-/commissievergadering wordt een toezegging gemuteerd in de toezeggingenlijst en vervolgens wordt de ambtelijke organisatie d.t.v. team CZ geïnformeerd. Het College en/of de bestuurder die de toezegging heeft gedaan wordt niet door de griffie geïnformeerd, hoewel door de griffie de besluitenlijst en bijgewerkte toezeggingenlijst online beschikbaar wordt gesteld. Het team CZ heeft de rol van proces coördinator/-bewaker. De afdoening van toezeggingen moet echter ambtelijk vanuit “de inhoud” komen. Het risico bestaat, dat CZ wordt gezien als eigenaar van het proces en dus niet de inhoudelijk verantwoordelijke (beleids-) adviseur.

4. Er zijn afspraken gemaakt binnen het college over de sturing door portefeuillehouders op tijdige nakoming van toezeggingen en bespreking in PHO’s. In het proces lijkt niet geborgd te zijn, dat toezeggingen vast deel uit maken van de besprekingen in de portefeuillehoudersoverleggen. Niet alle bestuurders zijn even scherp op het tijdig nakomen van toezeggingen en er zijn ook verschillen tussen bestuurders te zien in de frequentie waarin toezeggingen aan de raad worden gedaan.

5. Er worden nog wel eens toezeggingen gedaan, bijv om in maart terug te komen naar cie/raad met een stuk. Dat stuk wordt dan in maart aangeleverd bij de griffie, met als gevolg, dat het document niet meer in te passen is in de cyclus van maart. Dus april. Als iets in maart in de cie komt, moet in februari worden aangeleverd.

6. Voorheen was er per Cie een vaste persoon in de ambtelijke organisatie die alles regelde rondom commissies. Dat werkte goed voor de griffie. Na een reorganisatie verdween dat. Komt uit het interview dat ik heb gehad met de griffier. CZ kreeg een rol bij de coördinatie. Daardoor ontstond minder feeling met de inhoud. CZ heeft procesrol. Gevoel voor inhoud, urgentie, politieke sensitiviteit ligt bij teams.

7. Er is een termijnplanning Raad; er wordt gewerkt aan een nieuwe opzet. In deze planning zijn ook de toezeggingen verwerkt.

8. Ambtelijk is er niet altijd voldoende scherpte op termijnen, resp. niet overal is er voldoende gevoel voor urgentie op dit punt. Het gebeurt veel, in de meerderheid van de gevallen, dat termijnen worden aangepast in plaats van het opleveren van produkten. Dat ziet de raad ook en dat levert ergernis op.

9. Het komt nog wel eens voor, dat CZ pas op het laatste moment, zeg maar een kwartier voor het moment van verzenden van de toezeggingenlijst naar de raad, nog bezig is met de update van de lijst. Daardoor kan griffie niet in samenspraak met CZ nog eens alles doorlopen, resp noodzakelijke aanpassingen doorvoeren.

10. Het interne werkproces is beschreven, althans, er zijn werkafspraken vastgelegd. Maar dat staat of valt bij de scherpte van medewerkers op de correcte uitvoering van afspraken. De vraag is bovendien, of er voldoende bekendheid is met het intern planningsschema. Is een kwestie van houding & gedrag, gevoel van urgentie en het nemen van verantwoordelijkheid bij betrokken teammanagers en (beleids-) medewerkers. Ook van de directie en portefeuillehouders mag de nodige scherpte en alertheid worden verwacht.

11. CZ heeft een coördinerende rol. Het komt voor, dat binnen CZ of de teams er behoefte is aan een escalatieprocedure voor de gevallen dat er in het overleg met teammanagers en/of domeindirecteur geen overeenstemming wordt bereikt over inhoud en/of planningen.

Gewenste Situatie

Doel: verbeter het proces van toezeggingen aan de raad en/of commissies.

Gewenst resultaat:
- alle toezeggingen aan de raad en/of commissies zijn duidelijk (voldoende specifiek en tijdsgebonden), vastgelegd, volledig en tijdig afgehandeld en teruggekoppeld aan de raad en/of commissies;
- proces toezeggingen raad is beschreven, vastgesteld en geïmplementeerd;
- werkwijze wordt gedragen door alle niveau's/actoren.

(Verbeter)voorstellen

Algemeen
- Beschrijf het integrale proces, leg deze vast en draag er zorg voor dat alle actoren (politiek, bestuur, directie, management en medewerkers) de vastgelegde werkwijze kennen.
- Scherpte op het afgesproken proces betekent ook, dat binnen de organisatie men elkaar aanspreekt, indien toezeggingen niet worden nagekomen. Dat geldt voor alle gelaagdheden: bestuur, directie, teammanagers en medewerkers.
- Voer een escalatieprocedure in bij een blijvend verschil van mening tussen het coördinerende team CZ en een teammanager, resp. domeindirecteur.

Voor de raad
- Zie toe op een zo expliciet en tijdsgebonden mogelijke formulering van een toezegging aan de raad, zodat daar achteraf geen discussie meer over kan ontstaan.
- Zie er bij de recapitulatie van de voorzitter van de raad of commissie op toe, dat alle gedane toezeggingen worden benoemd en vastgelegd. Daarna is er geen mogelijkheid meer voor raadsleden om na vaststelling van toezeggingen door de voorzitter op basis van de geluidstape nog toezeggingen op de lijst te zetten.

Voor de voorzitter raad en/of commissie
- Recapituleer aan het einde van een agendapunt de toezeggingen zo specifiek en tijdsgebonden mogelijk en verifieer dit bij de betrokken bestuurder.
- Wees alert op toezeggingen, die niet passen in de planning van de raad.
- De voorzitters van de raad en de raadscommissie kunnen de adequate en tijdige navolging van de toezeggingen en verplichtingen bevorderen door in of bij de agenda voor de vergadering die toezeggingen en verplichtingen te benoemen waarvoor de afgesproken termijn tijdens de vergadering eindigt (deze werkwijze brengt wel scherpte aan, maar overwogen moet worden, dat dit ook gevolgen kan hebben voor de sfeer in de vergadering).

Voor de griffie
- Wees alert op toezeggingen, die niet passen in de planning van de raad en op een voldoende specifieke en tijdsgebonden formulering en help de voorzitter tijdens de vergadering daarmee.
- Stel daags na de vergadering een overzicht van gedane toezeggingen beschikbaar (online) ten behoeve van raad, college, resp. betrokken bestuurder en de ambtelijke organisatie
- Zie erop toe, dat afwijkingen van termijnen of inhoud voldoende worden beargumenteerd
- Zorg dat het besluitvormingsproces en met name het planningsschema voor de organisatie op een duidelijke plaats kenbaar is, bijvoorbeeld via PIM.

Voor het college/individuele bestuurders
- Formuleer toezeggingen zo specifiek en tijdsgebonden mogelijk en wees alert op de haalbaarheid van toezeggingen (naar tijd en inhoud).
- Houd bij het doen van toezeggingen rekening met de met de behandelcyclus van de raad
- Agendeer de toezeggingenlijst in de reguliere portefeuillehoudersoverleggen en wees kritisch op afwijkingen van termijnen, voor uzelf en naar de organisatie toe.
- Indien een toezegging niet haalbaar blijkt, zorg dan voor een voor de raad voldoende onderbouwing
- Bespreek maandelijks, ruim vóór de commissievergaderingen de voortgang van de afdoening van toezeggingen in het college.

Voor de ambtelijke organisatie
- Wees scherp op de nakoming van termijnen. Wijzigingen in aan de raad toegezegde afdoeningstermijnen worden vooraf voorgelegd aan de betr. portefeuillehouder en vervolgens duidelijk onderbouwd opgenomen in de toezeggingenlijst.
- Maak de toezeggingenlijst standaard onderwerp op de agenda van het overleg met portefeuillehouders.
- Agendeer de toezeggingenlijst maandelijks voor het directieoverleg. Het gaat er daarbij om, dat de directie een beeld heeft bij de voortgang van de afdoening van de toezeggingen.

- De uiterste aanleverdata uit het interne planningsschema te hanteren als bijwerkdeadline voor de toezeggingenlijst. De bespreking van de voortgang van de afdoening van de toezeggingen in het Directieoverleg en College moet er niet toe leiden, dat er weer nieuwe deadlines worden gecreëerd. Bouw voldoende tijd in voor overleg met de griffie over het updaten van de toezeggingenlijst.
- teammanagers zijn ambtelijk verantwoordelijk voor inhoud en planning van het nakomen van toezeggingen. Het team CZ (teamcontrollers, resp manager CZ) hebben een coördinerende en faciliterende rol.

Procesbeschrijving
Op basis van bovenstaande bevindingen onderstaand voorstel tot een aangepaste procesbeschrijving. De relevante wijzigingen t.o.v. de bestaande beschrijving zijn grijs gearceerd.

	activiteit	**Actie door:**
1	Wethouder/burgemeester doet toezegging aan raad. Als de woorden "ik zeg u toe…" valt, dan is het een toezegging. Toezegging wordt voldoende gespecificeerd en tijdsgebonden geformuleerd.	Weth./burgemeester
2	Na afronding agendapunt recapitulatie toezeggingen door Vz, daarbij geassisteerd door griffier.	Vz raad/commissie i.s.m. griffier
3	Toezegging vastgesteld door Vz.	Vz
4	Toezeggingen worden opgenomen en besluitenlijst.	Griffie
5	Daags na vergadering toezeggingen registreren in toezeggingenlijst. De eerste keer dat een thema op de lijst wordt geplaatst gebeurt dat **geel gemarkeerd** om zichtbaar te maken dat het een nieuwe toezegging betreft.	Griffier raad/commissie
6	De griffie vermeldt bij iedere toezegging een uiterste afhandelingstermijn indien die uit de aard van de toezegging volgt.	Griffie
7	Zenden toezeggingenlijst naar College, Aan team Concernzaken wordt een mail gezonden met de mededeling dat een actualisering heeft plaatsgevonden.	Griffier raad/commissie
8	Coördinerend controller CZ vult op de lijst de kolommen 'medewerker CZ' en 'team' De ingevulde medewerker CZ is de teamcontroller van het team dat verantwoordelijk is voor het nakomen van de toezegging c.a.	Coördinerend controller CZ
9	Coördinerend controller CZ informeert de teamcontroller dat er een nieuwe toezegging op zijn/haar naam is opgenomen.	Coördinerend controller CZ
10	Betrokken teammanager agendeert relevante toezeggingen voor overleg met portefeuillehouder.	Teammanagers
11	De teamcontroller legt de toezeggingen c.a. voor aan de teammanager en verzamelt informatie om de nakoming ervan te formuleren. En neemt deze op in de kolom 'stand van zaken' van de Planningslijst.	Teamcontroller
12	Afwijkingen in tijd of inhoud worden vooraf voorgelegd aan de portefeuillehouder. Indien een toezegging niet of niet geheel haalbaar blijkt, wordt in overleg met portefeuillehouder besproken op welke wijze de raad wordt geïnformeerd.	Teammanagers
13	Opgave stand van zaken, wijziging in planning en inhoudelijke informatie per mail aan teamcontroller.	(beleids)medewerkers
14	Teammanager bespreekt de lijst in het reguliere overleg met CZ (inhoud en voortgang).	Teammanager/CZ
15	De teamcontroller ziet er op toe dat de kolom 'stand van zaken' vóór de eerstvolgende vergadering van de raad of de betreffende commissie is gevuld. E.e.a. conform de deadlines uit het interne planningsschema. Dat betekent in het algemeen dat de kolom 'stand van zaken' uiterlijk twee weken nadat de toezegging in een vergadering is gedaan moet zijn gevuld.	Teamcontroller
16	Bij verschil van mening over de wijze van afdoening tussen controller en teammanager, wordt e.e.a. voorgelegd aan domeindirecteur, zonodig gevolgd door gemeentesecretaris of portefeuillehouder.	Teammanager/CZ
17	Wijzigingen in de toezeggingenlijst worden doorgevoerd in toezeggingenlijst. Betrokken cel in de lijst wordt geel gemarkeerd, zodat voor de raad wijzigingen goed zichtbaar zijn.	Senior adviseur CZ i.s.m. Griffie
18	De griffie agendeert de lijst ongeveer twee weken voor de commissie- of raadsvergadering (conform het interne planningsschema) met de informatie die op dat moment beschikbaar is.	Griffie
19	De teammanager CZ informeert de portefeuillehouder uiterlijk twee dagen voor een commissie- of raadsvergadering over de stand van zaken m.b.t. de toezeggingen c.a. binnen zijn/haar portefeuille (is reminder).	Teammanager CZ
20	Maandelijks wordt de toezeggingenlijst besproken in het directieoverleg.	directiesecretaris
21	Maandelijks, vóór de commissie/raadsvergadering wordt lijst met toezeggingen besproken in College.	GS/directiesecretaris
22	In of bij de uitnodiging voor de raads-/commissievergadering vergadering worden de toezeggingen benoemd waarvoor de afgesproken termijn tijdens de vergadering eindigt. *(punt ter overweging)*	Voorzitter/Griffie

Vervolgstappen

Besluitvorming
- interne bespreking van dit voorstel met CZ en griffie.
- accordering door de directie (al dan niet gewijzigd).
- bespreking in College en Presidium.

Implementatie
Regels aanpassen of nieuwe regels vaststellen geeft niet altijd de garantie, dat het ook gaat werken. Het is en blijft mensenwerk en papier is geduldig. Het is daarom van belang om op basis van de nieuwe afspraken vooral het gesprek aan te gaan met alle actoren, om daarmee te komen tot een gedragen werkwijze en openheid naar elkaar toe als er iets niet goed gaat.
- Bespreking met alle teammanagers.
- Teammanagers bespreken de notitie in werkoverleggen.

Evaluatie
Ik stel voor de aangescherpte werkwijze een jaar na de invoering te evalueren en waar nodig bij te stellen. Daarnaast kan de werkwijze regelmatig (bijv. elke kwartaal) besproken worden in de driehoek (burgemeester, gemeentesecretaris, griffier).

.

Bijlage

Rekenkameronderzoeken
Uit de diverse rekenkameronderzoeken zijn globaal de volgende knelpunten te halen:

- Het is niet altijd duidelijk wanneer een toezegging een toezegging is (onduidelijke formulering), met als gevolg, dat er later ruis ontstaat tussen raad en college over de afdoening;
- Toezeggingen zijn niet altijd voldoende specifiek;
- Toezeggingen zijn niet altijd voldoende tijdsgebonden, waardoor onduidelijkheid ontstaat over de afdoeningstermijn;
- Het komt voor, dat gedane toezeggingen niet haalbaar (naar tijd en/of inhoud) zijn;
- De terugkoppeling door griffie naar ambtelijke organisatie is niet altijd waterdicht;
- Het ambtelijk werkproces biedt niet voldoende garanties voor volledige en tijdige beantwoording;
- Bestuurlijke sturing op tijdige en volledige nakoming toezeggingen niet altijd even sterk (ind. portefeuillehouders? College?)
- Terugkoppeling door college en/of wethouder, indien een toezegging niet of niet tijdig kan worden afgedaan en de beargumentatie daarvan is niet altijd even duidelijk;

In de onderzoeken zijn een (niet uitputtend) aantal aanbevelingen gedaan:

- De Rekenkamer beveelt aan, dat het college bij het doen van toezeggingen deze tijdgebonden formuleert en ook zoveel mogelijk rekening houdt met de haalbaarheid van de toezegging Stel vast of de huidige definitie van ‘toezegging’ en de daarmee gepaarde registratiewijze raadsbreed voldoende steun heeft. Indien dat niet het geval is, formuleer dan een nieuwe definitie dan wel een nieuwe werkwijze om toezeggingen te registeren (bijv formulering door de voorzitter).
- De voorzitters van de raad en de raadscommissie benoemen de toezeggingen en verplichtingendoor deze na ieder onderwerp samen te vatten en te laten notuleren. De griffie kan de voorzitters ondersteunen bij het bewaken van de volledigheid en de haalbaarheid van de toezeggingen.
- Bij het raadswerk hoort ook dat een raadslid de voorzitter kan herinneren aan eventuele 'gemiste' toezeggingen.
- De voorzitters van de raad en de raadscommissie kunnen de adequate en tijdige navolging van de toezeggingen en verplichtingen bevorderen door in of bij de uitnodiging voor de vergadering die toezeggingen en verplichtingen te benoemen waarvoor de afgesproken termijntijdens de vergadering eindigt.
- Zodra op basis van de opgestelde planning voor de navolging blijkt dat deze niet past bij de afgesproken termijn voor afdoening dient het college de raad of de raadscommissie waar de toezegging of verplichting is gemaakt hierover te berichten.
- De Rekenkamer beveelt het college aan om de voortgangsbewaking van bij de griffie geregistreerde uitstaande toezeggingen expliciet binnen de ambtelijke organisatie te beleggen en om uitstaande toezeggingen regelmatig met portefeuillehouders door te laten nemen..
- Zorg er voor dat toezeggingen tijdig (binnen de gestelde termijn) nagekomen worden. Wanneer dat niet lukt, dient de raad vroegtijdig en met redenen omkleed geïnformeerd te worden. Neem dit mee in de lijst met toezeggingen.