

Gemeente Helmond



Kaderstellende rol gemeenteraad en de relatie met het dagelijks bestuur (college en ambtelijke bijstand)

1. Aanleiding: discussie kaderstelling in 2007

Op 14 april 2007 heeft de Helmondse gemeenteraad tijdens een studiedag het dualisme geëvalueerd en zich daarmee ook gebogen over de kaderstellende rol. Enkele conclusies waren:

De wijze van kaderstelling door de raad is afhankelijk van het onderwerp. Ook is het voorstel besproken om te gaan werken met een bestuurlijke kalender. Deze kalender zou voorbereid worden door het college en tegelijk met de Voorjaarsnota aan de raad worden voorgelegd. Actualisering vindt plaats samen met voorbereiding van de Programmabegroting. De gemeenteraad bepaalt voorts ook via het vaststellen van regels, beleidsnota's, de voorjaarsnota en de begroting de kaders.

De uitkomsten van de studiedag zijn door de raad formeel vastgesteld op 11 september 2007. De gemeenteraad heeft in het afgelopen jaar via de commissie Samenleving op de terreinen Onderwijs en Sport haar kaderstellende rol vormgegeven, door zelf het initiatief te nemen. In deze processen van kaderstelling zijn ook burgers en instellingen betrokken. In 2008 wil de commissie Samenleving dat ook doen op het terrein van Cultuur.

Bij de twee genoemde raadsinitiatieven van de commissie Samenleving zijn ook college en ambtelijke inbreng aan de orde geweest. De vraag rees na twee initiatieven: wat kunnen we leren ten aanzien van deze inbreng en hoe kunnen we raad, college en ambtelijk apparaat een handreiking bieden voor toekomstige (raads)initiatieven kaderstelling? De gemeentesecretaris heeft deze vraag neergelegd bij het Dwarsverband Visie en Strategie.¹ Op 14 december 2007 heeft het Dwarsverband zich hierover gebogen. De bevindingen van deze discussie staan in deze notitie.

2. Doel notitie

Doel van deze notitie is dus een proceshandreiking te bieden aan raad, college en ambtelijk apparaat betrokken bij kaderstelling. Door een korte bezinning op het begrip "kaderstelling" en de mogelijke rollen van de raad en het college bij kaderstelling komen we tot twee checklists. Deze kunnen – al dan niet met varianten - als basis dienen voor de procedurevoorstellen bij de start van processen van kaderstelling.

Deze notitie komt ter beschikking aan de raad en zal - eventueel in aangepaste vorm - een plaats krijgen op Intranet (bijvoorbeeld in de Handreiking nieuwe medewerkers en als aanvulling bij het hoofdstuk bevoegdheidsverdeling tussen raad en college in het Handboek Schrijven met Visie).

¹ Het Dwarsverband Visie en Strategie (V&S) wordt gecoördineerd door de stafafdeling Beleidscoördinatie, Onderzoek & Statistiek (BOS) van de gemeente Helmond. Lid van het Dwarsverband zijn de gemeentesecretaris en medewerkers visie en strategie van de diensten S&E, S&B en M&O. Voor deze notitie leverde tevens de raadsgriffie input.

3. Wat zijn kaders?²

Hoe zijn kaders te omschrijven?

- *Opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp oppakt en implementeert.*
- *Kaderstelling heeft ook betrekking op de procedurele randvoorwaarden voor de inhoud. Bijvoorbeeld: door het college opdracht te geven alle raadsvoorstellen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden) aan te bieden.*

Politieke relevantie blijkt een goed criterium voor effectieve kaderstelling. Werken met het criterium politieke relevantie is vooral een hulpmiddel bij het kiezen over welke onderwerpen de raad zelf het initiatief tot kaderstelling gaat nemen. In de politieke praktijk van gemeenten blijkt deze werkwijze een bindmiddel te zijn, dwars door alle politieke fracties heen. Of een onderwerp “politiek relevant” is kan bepaald worden aan de hand van de volgende vier kenmerken (zie ook onder voetnoot 2):

1. *Er dient een keuzevraagstuk te zijn: belangenafwegingen en/of dilemma's in de samenleving.*
2. *Het onderwerp leeft in de samenleving (of is van belang voor toekomstige generaties).*
3. *De gemeenteraad moet of wil er:*
 - a. *zelf over beslissen;*
 - b. *een advies over geven (bijvoorbeeld aan provincie, rijk of gemeente);*
 - c. *invloed op uitoefenen.*
4. *Er is sprake van een inhoudelijke of politieke profileringmogelijkheid.*

4. Rollen van de raad en het college bij kaderstelling

Hieronder staan de rollen van college en raad tijdens fasen van het besluitvormingsproces uitgewerkt in vier varianten van kaderstelling waarbij in de eerste variant de raad het minste en in de vierde het meeste initiatief heeft. Het kruisje geeft aan welk orgaan in de betreffende fase aan zet is.

1. Reguliere kaderstelling		
	College doet het voorstel aan de raad/raadscommissie	Raad doet het zelf
Bestuursopdracht (startnotitie)	X	
Varianten (nota)	Geen	
Kaderstellende nota	X	

Toelichting:

Het college neemt zelf het initiatief voor een kaderstellende nota waarbij het de voorkeur verdient een startnotitie te toetsen in een raadscommissie. Vervolgens legt het college een kant en klare nota voor aan de raad, die de nota al dan niet of met wijzigingen vaststelt. Bij veel voorstellen met een min of meer regulier karakter gaat dit zo.

2. College legt bestuursopdracht (en eventueel varianten) en kadernota voor aan de raad		
	College doet het voorstel aan de raad	Raad doet het zelf
Bestuursopdracht (startnotitie)	X	
Varianten (nota)	Eventueel	
Kaderstellende nota	X	

Toelichting:

Het college legt een bestuursopdracht ter goedkeuring voor aan de raad(scommissie) en komt – afhankelijk van wens van de raad - tussentijds met varianten. En tot slot legt het college een kaderstellende nota ter besluitvorming voor aan de raad.

² Gebaseerd op: website Bestuursacademie www.bazn.nl, cursus ontwikkeltraject kaderstelling.

3. Raad stelt bestuuropdracht op		
	College doet het voorstel aan de raad	Raad doet het zelf
Bestuursopdracht (startnotitie)		X (B&W ook advies vragen)
Varianten (nota)	Eventueel	
Kaderstellende nota	X	

Toelichting:

De gemeenteraad geeft opdracht aan het college tot het formuleren van een kaderstellende nota. De raad kan dan inhoudelijke en procesmatige criteria meegeven.

4. Raad stelt zelf de kaders op		
	College doet het voorstel aan de raad	Raad doet het zelf
Bestuursopdracht (startnotitie)		X (B&W ook advies vragen)
Varianten (nota)		Eventueel
Kaderstellende nota		X

Toelichting:

De raad neemt zelf het initiatief voor een bestuursopdracht, stelt eventueel alternatieven op en ontwikkelt tot slot een kaderstellende nota.

Als het college het initiatief neemt (varianten 1 en 2):

Hierbij kan de raad toch ook tussentijds betrokken worden, en dit wordt ook steeds vaker gedaan, bijvoorbeeld door toetsing van startnotities en/of (deel)voorstellen in een raadscommissie.

Als de raad het initiatief neemt (varianten 3 en 4):

Hier is het omgekeerd gewenst om het college tussentijds te consulteren. Het college kan een voorstel bijvoorbeeld op praktische, juridische en/of financiële haalbaarheid beoordelen. "Inhoudelijk onaanvaardbaar" kan geen reactie zijn maar het college kan zo wel een advies meegeven. Dit is bijvoorbeeld bij het raadsinitiatief voor kaders sportbeleid gedaan: het college is tussentijds over varianten geconsulteerd.

Belangrijk is in ieder geval dat raad en college afspraken maken over de manier waarop kaderstelling wordt ingevuld. Dit zijn dus procedureafspraken *aan het begin van een kaderstellend proces*. Door afspraken te maken over opvattingen en werkwijze wordt de kans op rolconflicten kleiner. Wel dienen raad en college ervoor te waken dat er niet te veel procedurele afspraken worden gemaakt. Naar gelang de gewenste rollen (1, 2, 3 of 4) bij kaderstelling zouden de procedureafspraken aan de hand van de twee checklists op pagina vier gemaakt kunnen worden.

Het gebruik maken van *burgerparticipatie* bij kaderstelling biedt hierbij ook nog duidelijk kansen. Immers, ook de raad kan hiervan gebruik maken bij een onderwerp van kaderstelling. Voorbeelden zijn het raadplegen van het stadspanel, het organiseren van een bewonersbijeenkomst, een hoorzitting of een "expertmeeting" of nog andere vormen. Daarmee kan de raad naast de kaderstellende ook de volksvertegenwoordigende rol nader invullen.

5. Checklists Kaderstelling

De checklists zijn gebaseerd op paragrafen 1 - 4 en op ervaringen in de Commissie Samenleving.

Checklist 1: Stappen als het college kaderstelling initieert (Varianten 1 en 2):

1. Het college stelt procedure vast
2. College en apparaat werken probleemformulering/afbakening uit in startnotitie (al dan niet met veld in dit stadium, is o.a. afhankelijk van het initiatief voor dit onderwerp (gemeente of veld) en hoeveel/hoe vroeg invloed wordt gewenst [participatieladder])
3. Startnotitie bij voorkeur toetsen in een raadscommissie.
4. College en apparaat werken thema's uit eventueel met varianten en al dan niet met veld, is o.a. afhankelijk van het initiatief voor dit onderwerp [participatieladder]
5. College stelt kadernota vast al dan niet in de vorm van varianten voor beleid en biedt deze ter besluitvorming aan, aan de gemeenteraad
6. Raad stelt kadernota (al dan niet met wijzigingen) vast
Na kaderstelling: College kleurt, al dan niet met burgerparticipatie, de kaders in

Checklist 2: Stappen als de raad kaderstelling initieert (Varianten 3 en 4):

1. Raad stelt procedure vast
2. Ambtelijk apparaat informeert raad over bestaand beleid/wettelijke kaders etc., verleent bijstand
3. Raad werkt probleemformulering/afbakening uit in startnotitie of bestuursopdracht (al dan niet met veld in dit stadium; is o.a. afhankelijk van het initiatief voor dit onderwerp (gemeente of veld) en hoeveel/hoe vroeg invloed wordt gewenst [participatieladder])
4. Raad vraagt over startnotitie advies aan college.
5. Raad werkt probleem uit, eventueel in varianten en al dan niet met veld
6. Raad vraagt advies aan college over de uitwerking
7. Raad werkt voorgaande uit in kadernota
8. Raad stelt kadernota vast
Na kaderstelling: College kleurt, al dan niet met burgerparticipatie, de kaders in

Naar gelang de gewenste rol van raad en college (variant drie of vier) kunnen de stappen vijf en zeven door college óf raad genomen worden en verwisselen raad en college bij zes van plaats.

Toelichting stappen:

Ad stap 1 [Checklist 1 en 2]: Onderdelen procedurevoorstel:

- a. Aanleiding
- c. Uitgangspunten
- d. Doelen/Resultaat (aten)
- e. Fasering
- f. Participanten (in/extern)
- g. Participatie/Communicatie: Hoeveel invloed krijgen welke participanten, dus ook in welke fase al (*participatieladder*: informeren, raadplegen, meebepalen [co-productie], (mee-)beslissen)?
Welke vormen van participatie en communicatie, zie www.participatiewijzer.nl, en houdt rekening met inhoudelijke en procesfactoren bij burgerparticipatie (verwachtingen van participanten, tijd, geld).
Voorbeelden: Stadspanel raadplegen, bewoners- of "expertmeetings" organiseren.

Ad stap 2 en 4 resp. 3 en 5 bij [Checklist 1 en 2]: Uitwerken probleemformulering-afbakening en uitwerking thema-varianten

- *thema's* benoemen/uitwerken: al dan niet met het veld, de keuze hiervoor is al gemaakt bij stap 1.

Ad stap 2 [Checklist 2]: Ambtelijke bijstand:

Een ambtenaar kan bij kaderstelling bijstand verlenen door:

- het toelichten, bijvoorbeeld in een bijeenkomst, van relevante (boven)lokale (beleids)ontwikkelingen en hoe bijvoorbeeld andere gemeenten met het thema omgaan
- schetsen hoe het "veld" eruit ziet, welke spelers/actoren een rol (kunnen) spelen
- en/of het schetsen van randvoorwaarden en beperkingen van dit thema (tijd, geld, wettelijke kaders, aangegeven verplichtingen [overeenkomsten publiek- privaat])

Daarbij hoort het bij de goede bestuurlijke omgangsvormen dat de ambtenaar zijn of haar portefeuillehouder over de voortgang van de bijstand op de hoogte houdt.