

**Uit de praktijk:
de kaderstellende rol
van de raad**

Handreiking kaderstelling

Vernieuwingsimpuls **Dualisme**
en **lokale democratie**

De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie is een gezamenlijk project van de VNG en het ministerie van BZK.

De Vernieuwingsimpuls is erop gericht een cultuurverandering tot stand te brengen en gemeenten ondersteuning te bieden bij dit veranderingsproces in de gedualiseerde verhoudingen. Deze publicatie over de kaderstellende rol van de raad poogt het begrip "kaderstelling" te verduidelijken en raadsleden praktische suggesties te geven voor de invulling van de kaderstellende rol. Ook de rolverdeling tussen raad en college komt daarbij aan de orde. In de bijlage bij deze publicatie zijn een aantal praktijkvoorbeelden opgenomen van gemeenten, die elk op hun eigen wijze vorm en inhoud hebben gegeven aan kaderstelling. Bij elk voorbeeld is de naam van de gemeente en de betreffende contactpersoon vermeld.

De handreiking geeft verder veel praktische tips en aanbevelingen aan de hand van twee vraagstellingen: "Kaderstelling: wat is dat?" en "Kaderstelling: hoe doen we dat?"

De kaderstellende rol van de raad: Handreikingen uit de praktijk

Handreiking kaderstelling

ISBN 90 322 8127 5



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Uit de praktijk:
de kaderstellende rol van de raad

Handreiking kaderstelling

VNG uitgeverij

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag
Telefax (070) 346 92 01
www.vnguitgeverij.nl

COLOFON

Deze publicatie is een uitgave van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. De Vernieuwingsimpuls biedt deze informatie ook aan via zijn website www.vernieuwingsimpuls.nl

Samenstelling:

Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie:

mevrouw dr. R.H.J. Lenten

mevrouw drs. L.J. Lemmens

de heer C.S. Springveld

de heer mr. Chr. L. de Vlieger

Met medewerking van:

mevrouw drs. M.E. Hulshof en mevrouw drs. A.G.M. van Brunschot (Bureau Berenschot)

Ontwerp omslag:

Martijn van der Nat, Balyon grafische vormgeving bv, Zoeterwoude

Vormgeving binnenwerk:

Transparant, Hans Emeis, Den Haag

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen: dualisme; beleid

ISBN: 90 322 8133 X

NUR: 823

© VNG Uitgeverij, Den Haag 2004

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	7
1 Inleiding	9
1.1 Doel van de handreiking	9
1.2 Opzet van de handreiking	10
2 Kaderstelling, wat is dat?	13
2.1 Wat zegt de wet over kaderstelling?	13
2.2 Waarom is kaderstelling belangrijk?	14
2.3 Wat doen raden in de praktijk aan kaderstelling?	14
2.4 Wat is kaderstelling en wat is een kader?	17
2.5 Welke instrumenten heeft de raad om kaders te stellen?	19
2.6 Welke onderwerpen komen in aanmerking voor kaderstelling?	20
2.7 Hoe bepaalt de raad de kaderstellende agenda?	21
2.8 Mag de raad zich met de details bemoeien?	22
2.9 Hoe verhoudt kaderstelling zich tot de andere rollen van de raad?	25
3 Kaderstelling, hoe doen we dat?	29
3.1 Wanneer is kaderstelling aan de orde?	29
3.2 Na de verkiezingen: agendabepaling op lange termijn en raadsprogramma's	29
3.3 De duale begroting: programmabegroting en jaarrekening	30
3.4 Beleids- en besluitvorming in de dagelijkse praktijk: agendabepaling op korte termijn en raadsstukken	32
3.5 Verbinding tussen de drie stappen van kaderstelling	35
4 Kaderstelling en de rolverdeling tussen raad en college	37
4.1 Wie neemt het initiatief tot kaderstelling?	37
4.2 Afspraken tussen raad en college	37
4.3 Ondersteuning van de raad door griffie, college en ambtelijk apparaat	39
Bijlage 1 Praktijkvoorbeelden van kaderstelling	43
1 Inleiding	45
2 Praktijkvoorbeelden van na de verkiezingen: agendabepaling op lange termijn en raadsprogramma's	47
2.1 Het raadsprogramma van Amersfoort	47
2.2 Het raadsprogramma van Almere	49

2.3	Het bestuurskader van Staphorst	51
2.4	De raadsthema-agenda van Castricum	53
2.5	De beleidsagenda van Tilburg	55
2.6	De visie op de nieuwe gemeente Berkelland	57
3	Praktijkvoorbeelden van de duale begroting: programmabegroting en jaarrekening	61
3.1	Het kaderdebat in Zaanstad	61
3.2	Het sjabloon voor de programmabegroting in Putten	64
3.3	De werkgroepen ontwikkeling programmabegroting van Lingewaard	66
4	Praktijkvoorbeelden van beleids- en besluitvorming in de praktijk: agendabepaling op korte termijn en raadsstukken	69
4.1	Kaderstelling voor actualisering bestemmingsplan in Apeldoorn	69
4.2	Formats voor raadsstukken in Arnhem	73
4.3	Bestuurlijke verkenning voor evenementenbeleid in Castricum	75
4.4	Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming in Wijk bij Duurstede	77
4.5	Kaderstelling voor het welstandsbeleid in Emmen	80
4.6	Stellingendebat over invoering Wwb in Noordoostpolder	82
4.7	Beslispuntendebat over invoering Wwb in Oosterhout	83
4.8	Doorontwikkeling werkwijze kaderstelling in Soest	86
4.9	Handreiking duale werkwijze in Veenendaal	88
5	Praktijkvoorbeeld van verbinding tussen de drie stappen van kaderstelling	91
5.1	Dordtse aanpak van beleidsvorming	91
Bijlage 2 Literatuurlijst		94

Woord vooraf

Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 is er een duidelijke scheiding aangebracht tussen de bevoegdheden van raad en college. De rollen van beide bestuursorganen hebben een fundamenteel andere invulling gekregen in vergelijking met de voorgaande periode.

Het college heeft de uitvoerende taak, terwijl de raad de controlerende, vertegenwoordigende, budgetbepalende en kaderstellende rol op zich dient te nemen. De eerstgenoemde rollen van de raad behoeven niet veel uitleg; er zijn wettelijke en praktische instrumenten beschikbaar om daaraan concrete invulling te geven.

Anders is dat met de kaderstellende rol van de raad. Het enkele begrip 'kaderstelling' zorgt in de dagelijkse bestuurspraktijk voor veel vragen. Er worden herhaaldelijk vraagtekens gezet bij de vraag *of* de raad een kaderstellende rol heeft. Het begrip 'kaderstelling' is niet letterlijk in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet vastgelegd. De termen 'kader' en 'kaderstelling' worden door de wetgever in de voorbereiding en toelichting op de Wet dualisering gemeentebestuur gebruikt in relatie tot het uitoefenen van de budgettaire en de verordende bevoegdheid. Hiermee worden de normen en kaders vastgesteld voor het lokaal beleid en daarmee wordt het speelveld, waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent, afgebakend. De Gemeentewet biedt de raad verscheidene concrete instrumenten om haar kaderstellende rol uit te oefenen. Zo beschikken raadsleden over het recht van initiatief en amendement, en kan de raad verordeningen vaststellen. Ook de programmabegroting en het budgetrecht van de raad kunnen tot de kaderstellende instrumenten worden gerekend.

In de praktijk blijkt dat gemeenteraden op vaak diverse wijze een praktische en individuele uitwerking van het begrip hebben gevonden. En dat is terecht; er is immers geen blauwdruk te geven van de manier waarop de raad de kaderstellende rol dient in te vullen.

De Vernieuwingsimpuls meent in een behoefte te voorzien met deze handreiking over kaderstelling. Waarom? Simpelweg omdat uit de vele contacten met gemeenten blijkt dat men prijs stelt op handvatten, achtergrondinformatie, voorbeelden uit andere gemeenten, nuances en sturing. Daarin voorziet deze uitgave van de Vernieuwingsimpuls. Het pretendeert geen oekazes te geven, integendeel. De tekst van de handreiking tracht overzicht aan te brengen in de vele manieren waarop kaderstelling kan worden vormgegeven. Daarbij is gestreefd naar een grote mate van praktische bruikbaarheid en wordt de verhouding met het college niet uit het oog verloren.

De Vernieuwingsimpuls wil de volgende personen bedanken voor het meelesen van eerdere concepten van deze handreiking en voor hun commentaar en suggesties: de heer mr. P.Ch. van Doorn, plv. hoofd Juridische Zaken van de secretarie van de gemeente Utrecht; de heer J. van Urk MPM, griffier gemeente Eibergen; de heer dr. M.J.E.M. van Dam, griffier gemeente Haarlemmermeer, de heer mr. B.C. Knieriem, hoofd taakveld Juridische Zaken VNG; de leden van de Begeleidingscommissie van de Vernieuwingsimpuls: mevrouw F.M.J. van der Aa-Hahn, gemeenteraadslid Enschede en mr. drs. H. Doornhof, gemeenteraadslid Nijkerk; de regioconsulenten van de Vernieuwingsimpuls: de heer mr. H.R. Westra, de heer W.P.G.M. Scheepens, de heer dr. J.H.W. Notten, de heer A.A.J. Wever, de heer mr. B. Franssen, de heer drs. G.B. Gnodde en mevrouw drs. S.M. Stam.

dr. W. Kuiper
Lid Directieraad Vereniging van Nederlandse Gemeenten

1 Inleiding

1.1 Doel van de handreiking

Volksvertegenwoordiging, kaderstelling, controle. Het rijtje kernrollen van de gemeenteraad in het duale stelsel is inmiddels gemeengoed geworden. In de praktijk blijkt kaderstelling de lastigste van deze drie rollen te zijn, en ook de meest omstreden. Want was is dat eigenlijk: kaderstelling? '*Het hele begrip staat niet eens in de Wet dualisering gemeentebestuur*' wordt wel opgemerkt door mopperende raadsleden en bestuurskundigen. Tegelijkertijd is het begrip kaderstelling in de dagelijkse praktijk van het lokale bestuur wel ingeburgerd in het taalgebruik en, belangrijker nog, in het handelen van raadsfracties en collegeleden. De zoektocht naar wat kaderstelling in de praktijk betekent en hoe raden en fracties die rol kunnen invullen, is in volle gang. Raden formuleren kaderstellende notities, verzoeken het college hierom of worden hiertoe door het bestuur uitgedaagd: '*Zegt u het maar raad, u bent er voor de kaders ...*'. Die zoektocht gaat niet zonder slag of stoot. Raden, fracties en hun colleges worstelen nog volop met de vraag wat kaderstelling eigenlijk is en wanneer en op welke wijze de raad in de dagelijkse praktijk deze kaders moet stellen.

*Citaat uit een discussie over kaderstelling, weergegeven in 4 Duaal in de dierentuin – een raadsontmoeting over kaderstelling*¹

'Het stellen van kaders is en blijft een zoektocht voor raden en raadsleden. De raad voelt zich vaak op achterstand ten opzichte van het college, burgers zoeken het gesprek met raadsleden vaak over concrete zaken en deelbelangen. [...] Veel raadsleden ervaren dat het bij kaderstelling vooral ook gaat om een zoektocht naar goede procedures. Raadsleden denken wel na en praktiseren nieuwe manieren van politiek bedrijven waarin het debat centraal staat. Niet alleen om de politiek aantrekkelijker te maken voor de burger, maar zeker ook om politiek de kaders scherp neer te zetten.'

Die worsteling komt onder andere tot uitdrukking in botsingen tussen college en raad over de inhoud en totstandkoming van raadsvoorstellen, de raadsagenda en de programmabegroting. En leidt ook tot enige onzekerheid en vragen bij raadsleden over wat kaderstelling nu eigenlijk is, en wat dit vraagt en vergt van het gemiddelde raadslid.

Deze publicatie biedt handreikingen voor de kaderstellende rol van de raad.

Twee vragen staan centraal:

- 1 Kaderstelling, wat is dat?
- 2 Kaderstelling, hoe doen we dat?

1 *4 Duaal in de dierentuin – een raadsontmoeting over kaderstelling*,
Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, november 2003, p.11.

Aan de hand van deze vragen wordt allereerst het begrip 'kaderstelling' verhelderd. In de tweede plaats beoogt de handreiking raden en raadsfracties praktische suggesties te doen voor de kaderstellende rol.

Deze handreiking bevat geen blauwdruk of normatieve sjablonen voor de manier waarop raden hun kaderstellende rol zouden moeten invullen. Wel wil deze handreiking praktische werkwijzen en methodieken aanreiken, waaruit raden, fracties en raadsleden een keuze kunnen maken die hen past. De handreiking besteedt dan ook veel aandacht aan ervaringen en werkwijzen uit de praktijk en de tips en formats die daaruit zijn voortgekomen.

Bij het opstellen van deze handreiking is in achttien gemeenten informatie verzameld over de wijze waarop de raad invulling geeft aan zijn kaderstellende rol.² In bijlage 1 van deze handreiking is van elk van deze gemeenten een beschrijving van een specifieke kaderstellende aanpak opgenomen. Andere praktijkvoorbeelden zijn te vinden op de website van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie: www.vernieuwingsimpuls.nl

Deze handreiking is in de eerste plaats gemaakt voor raadsleden, raadsfracties, gemeenteraden en hun griffiers. Daarnaast is deze handreiking nadrukkelijk ook bedoeld voor colleges, gemeentesecretarissen en de ambtelijke organisatie. Kaderstelling veronderstelt immers een rolverdeling tussen raad en college. De wijze waarop college en ambtenaren de raad tegemoet treden en bedienen is daarmee van cruciaal belang voor de mate waarin de raad de rol kan waarmaken die zij zichzelf heeft toebedacht.

Ten behoeve van de leesbaarheid wordt in deze handreiking over 'de raad' gesproken. Daarbij zij opgemerkt dat het geen uitgemaakte zaak is dat de raad bij kaderstelling als collectief opereert. In plaats van 'de raad' kan hier dan ook gelezen worden: raadsfracties en individuele raadsleden.

1.2 Opzet van de handreiking

In hoofdstuk 2 staat de vraag 'Kaderstelling, wat is dat?' centraal. Vragen die aan de orde komen zijn: wat is kaderstelling en wat is dan een kader? Welke onderwerpen komen voor kaderstelling in aanmerking, en betekent kaderstelling dat de raad zich niet meer met de details mag bemoeien?

In hoofdstuk 3 komt aan de orde hoe kaderstelling in zijn werk gaat. Dit hoofdstuk is geschreven rondom voorbeelden uit de praktijk. Deze praktijkervaringen zijn geclusterd in drie stappen, die staan voor de belangrijkste momenten in een raadsperiode waarop kaders gesteld worden:

2 Het gaat om de gemeenten Almere, Apeldoorn, Tilburg, Berkelland (Borculo, Eibergen en Neede), Noordoostpolder, Dordrecht, Amersfoort, Wijk bij Duurstede, Zaanstad, Castricum, Putten, Soest, Staphorst, Lingewaard, Emmen, Oosterhout, Arnhem en Veenendaal.

- 1 Na de verkiezingen: agendabepaling op lange termijn en raadsprogramma's.
- 2 De duale begroting: programmabegroting en jaarrekening.
- 3 Beleids- en besluitvorming in de dagelijkse praktijk: agendabepaling op korte termijn en raadsstukken.

In hoofdstuk 4 komt de relatie tussen raad en college aan bod, en worden praktische suggesties gedaan voor de wijze waarop college, ambtelijk apparaat en griffie de raad kunnen ondersteunen in zijn kaderstellende rol.

2 Kaderstelling, wat is dat?

2.1 Wat zegt de wet over kaderstelling?

Het begrip kaderstelling staat niet vermeld in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet. Toch valt uit het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en uit andere officiële stukken wel het een en ander af te leiden over de herkomst en de betekenis van het begrip kaderstelling.

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (hierna: de commissie-Elzinga) schrijft dat er een duidelijke scheiding moet worden aangebracht tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. De gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college. De raad kan zich op zijn beurt concentreren op zijn rol als volksvertegenwoordiger en controleur van het door het college gevoerde beleid. De raad krijgt de beschikking over alle benodigde controle-instrumenten en tegelijkertijd wordt de regelgevende functie en budgettaire functie van de raad aangescherpt en versterkt. De raad kan dan vooraf kaders stellen voor het beleid met zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden en achteraf de uitvoering controleren met alle hem ter beschikking staande controle-instrumenten. De commissie koppelt het woord 'kaders stellen' daarmee sterk aan de budgettaire en verordenende bevoegdheid van de raad.³

Het Kabinetsstandpunt

Evenals de commissie-Elzinga is het kabinet van mening dat de raad de algemene eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk bestuur moet behouden. In het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Elzinga staat dat het erom gaat dat de raad kaders stelt waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden kan uitoefenen. Dit wordt *normeren* genoemd. Het betekent dat de raad als rechtstreeks gekozen orgaan zowel kaders moet stellen voor het beleid als het laatste woord moet hebben jegens de andere gemeentelijke organen: de raad als kaderstellend, vertegenwoordigend, budgetbepalend en controlerend orgaan.

Om dat te doen, moet de raad zich actief opstellen in alle fasen van het beleidsvormingsproces, actief gebruikmaken van het begrotingsrecht, het recht van initiatief en de mogelijkheid om verordeningen te maken, als volksvertegenwoordiger punten op de agenda zetten, en het college stimuleren en kritisch volgen. De begroting vormt hiervoor het financiële kader en is daardoor evenzeer een beleidsinstrument. Het kabinet zet de raad daarmee neer als een actieve, kritische spelbepaler, die de ruimte waarbinnen het college bestuurt normeert en controleert.⁴

3 *Dualisme en lokale democratie*, Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 2000, p.228.

4 *Kabinetsstandpunt Dualisme en lokale democratie*, Kamerstukken II, 1999 – 2000, 26 800 VII, nr. 42, p. 8 en 9.

De Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur legt de wetgever de nadruk op de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad. Met de verordenende bevoegdheid stelt de raad vooraf de *normen* en verschaft hij de *kaders* waarbinnen het bestuur opereert; met de controlerende bevoegdheid kan de raad achteraf het bestuur en de wijze van uitvoering van beleid en regels toetsen.⁵

Het begrip 'kaderstelling' is niet letterlijk in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet vastgelegd. Toch is er wel degelijk een juridische basis voor het begrip 'kaderstelling' uit de wetgeving te herleiden, met de programabegroting als belangrijk kaderstellend instrument en de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht als belangrijke aangrijpingspunten voor de normering van het bestuurlijk speelveld. De wetgever laat veel ruimte voor (en noodzaak tot!) interpretatie en uitwerking van die normerende, kaderstellende rol in de politieke praktijk. Kaderstelling is daarmee niet een verplichting die lijnrecht uit de wetgeving volgt, maar een keuze die raadsleden maken om actiever hun invloed op de hoofdlijnen van beleid te laten gelden.

2.2 Waarom is kaderstelling belangrijk?

Raadsleden en griffiers die zich sterk maken voor de kaderstellende rol, voeren daar de volgende redenen voor aan:

- Een raad die kaders stelt bevordert de bezinning, sturing en controle op de maatschappelijke doelstellingen en de effectiviteit van overheidshandelen.
- Kaderstelling maakt het voor de raad mogelijk politieke verantwoording af te leggen aan de samenleving over belangrijke politieke keuzes en prioriteiten.
- De raad die heldere opdrachten formuleert aan het college, verschaft zich daarmee ook een mogelijkheid om goed de vinger aan de pols te houden over het tempo en de wijze waarop de beoogde doelen worden gerealiseerd (de controlerende rol van de raad).
- Slagvaardig bestuur is gebaat bij goede kaderstelling: goede kaders scheppen rust en ruimte doordat het bestuur weet wat de raad wil en binnen welke grenzen de uitvoering ter hand genomen kan worden.

2.3 Wat doen raden in de praktijk aan kaderstelling?

In de politieke praktijk wint het begrip kaderstelling snel aan invloed. Tal van raden hebben de keuze gemaakt om actief op zoek te gaan naar manieren om hun kaderstellende rol meer inhoud te geven.

⁵ *Memorie van Toelichting Wet dualisering gemeentebestuur*, Kamerstukken II, 2000 – 2001, 27 751, nr. 3.

Voorbeelden van kaderstellende activiteiten

In **Amersfoort** werkt de raad met een raadsprogramma waar het college een uitvoeringsprogramma bij heeft gemaakt.

In **Zaanstad** voert de raad ter voorbereiding op de begroting een kaderdebat aan de hand van stellingen, die vertaald worden in richtinggevende uitspraken voor het college.

Ook in **Noordoostpolder** is een zogenaamd stellingendebat gevoerd. Ditmaal ter voorbereiding op de kaderstelling voor de implementatie van de Wet werk en bijstand (Wwb).

Veenendaal is al geruime tijd bezig de kaderstellende rol in procesmatige zin vorm te geven. Daartoe is door een ambtelijke werkgroep kaderstelling (die klankbordt met raad en college) een handreiking kaderstelling opgesteld.

Putten experimenteert met een modelformulier (format) voor de kaderstelling van programma's in de duale begroting. Raadsleden worden benaderd om volgens dit format een aanzet te leveren voor de invulling van het eerste programma in de begroting.

In **Castricum** heeft de raad – samen met bewoners en maatschappelijke organisaties – een raadsthema-agenda opgesteld en is de raad vanaf het begin actief betrokken bij de beleidsvorming voor deze thema's.

Wat deze activiteiten gemeenschappelijk hebben, is dat de raad zich sterk maakt om politiek relevante issues te agenderen en inhoudelijk op hoofdlijnen te sturen. In die zin wijkt de aangetroffen praktijk niet af van de lading die de wetgever hieraan geeft. Zij het dat raden en raadsfracties aan kaderstelling hun eigen politieke inkleuring geven. Dat is niet verwonderlijk, aangezien de kaderstellende rol door de wetgever slechts zeer globaal is omschreven en onvoldoende praktische handvaten biedt voor de rolverdeling tussen raad en college in de praktijk.

Het feit dat de bestuursbevoegdheden met de invoering van het duale bestel bij het college zijn geconcentreerd, zal hier mede aan hebben bijgedragen.

Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat op het moment van invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur het in de lijn der verwachting lag dat een snelle inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden (oorspronkelijk voorzien voor medio 2003) deze bestuursbevoegdheden verder zou beperken. Inmiddels is de invoering van deze wet ver-

traagd, maar zijn er al wel medebewindsbevoegdheden overgedragen aan het college in een aantal gemeenten.⁶

Hoe dan ook, de beleving dat de raad sinds de invoering van het dualisme minder bestuurskracht heeft en dat de kaderstellende rol mogelijkheden biedt om invloed te (her)winnen, zal zeker één van de redenen zijn waarom het begrip kaderstelling op veel plekken binnen het lokale bestuur is opgepakt. De gedachte dat de raad 'kaders stelt' aan het bestuur en zich actief een rol toe-eigent bij de afbakening van het speelveld van het college aan de voorkant van de beleidscyclus, is daarmee in vruchtbare bodem gevallen. Een gemiddeld raadslid wil en moet méér dan alleen de programmabegroting vaststellen en bij de jaarrekening nog eens controleren of de opdracht aan het college juist is uitgevoerd. Veel raden en raadsfracties zetten zich ertoe, zij het met wisselend enthousiasme en succes, de eigen rol scherper en nadrukkelijker neer te zetten en zich onafhankelijker en actiever op te stellen richting het college.

De nogal eens geuite veronderstelling dat raden dit doen omdat 'slimme consultants' of 'de ambtenaren' hen dat ingefluisterd zouden hebben, doet daarmee geen recht aan de nu ontstane politieke praktijk. Een praktijk waarbij raadsleden investeren in de invulling van deze nieuwe rol, bestaande instrumenten nieuw leven inblazen en nieuwe werkwijzen en instrumenten ontwikkelen. Ook doet het geen recht aan de zoektocht naar een nieuwe rolverdeling tussen raad en college die volop aan de gang is, ongeacht het moeizame verloop en de onwennigheid van die nieuwe verhoudingen voor beide partijen.

6 Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. Eén van kernpunten van deze wet is dat de gemeentelijke bestuursbevoegdheden zo veel mogelijk bij het college worden geconcentreerd. Deze wijziging in bestuursbevoegdheden kan niet alleen via de Gemeentewet geregeld worden. Veel bestuursbevoegdheden zijn vastgelegd in medebewindswetten. In het wetsvoorstel Dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden (zie ook Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 28995) wordt uitgewerkt welke bevoegdheden uit andere wetten worden overgedragen aan het college. Dit wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer. De nota van wijziging en de nota naar aanleiding van het verslag zijn aan de Kamer gestuurd. Er kan worden uitgegaan van inwerkingtreding van de wet tussen 1 januari en 1 juli 2005. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voorziet in een inwerkingtreding zes maanden na de plaatsing in het staatsblad. Met deze overgangstermijn van een halfjaar is volgens de minister een goede balans gevonden tussen enerzijds een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding, en anderzijds het belang dat gemeenten voldoende tijd hebben om hun verordeningen en hun interne werkwijze aan te passen. Voor gemeenten betekent dit dat zij hun regelingen zes maanden na plaatsing in het Staatsblad aangepast dienen te hebben aan de gewijzigde bevoegdheden. Overigens zijn in een aantal gemeenten al wel bevoegdheden overgedragen aan het college, vooruitlopend op de nieuwe wetgeving. Op de website van de VNG staat een overzicht met alle verordeningen die als gevolg van de wet gewijzigd moeten worden.

Citaat uit 4 Duaal in de dierentuin – een raadsontmoeting over kaderstelling⁷

Almere: 'Er is over het algemeen erkenning van de zelfstandige rol van de raad ten opzichte van het college. Voor de raad is het nog zoeken naar de mogelijkheden om die rol inhoud te geven. Er is wel duidelijk sprake van een ontwikkeling: de fracties nemen sinds de zomer meer het initiatief; denken na en spreken over wat belangrijk is en hoe vooraf kaders gesteld kunnen worden. Ook probeert de raad nu meer zelf het initiatief te nemen op specifieke onderwerpen. Voor de rest blijft de raad volgend. Bemoedigende omstandigheden zijn dat een groot deel van de raadsleden nieuw is en dat er veel langdurende processen zijn, waar de raad nog geen kaders voor heeft gesteld.'

2.4 Wat is kaderstelling en wat is een kader?

Definitie van kaderstelling

Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan *opdrachtformulering*. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als *opdrachten* en *randvoorwaarden* waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt.⁸

Kaderstelling is hiermee gedefinieerd als *opdrachtformulering*. De meeste raadsleden zullen de term opdrachtformulering zo opvatten dat deze betrekking heeft op inhoudelijke onderwerpen. Zo opgevat, is het begrip kaderstelling niet nieuw. Immers, college- en/of raadsprogramma's waren altijd al kaderstellend. En door een langetermijnagenda vast te stellen, doet een raad ook aan kaderstelling.

Een raad kan echter ook procedurele randvoorwaarden stellen. Bijvoorbeeld voor de wijze waarop de raad en/of de bevolking bij bepaalde onderwerpen betrokken moet worden. Of voor de manier waarop raadsvoorstellen worden opgesteld en uitgewerkt. De kaders die de raad stelt, zijn de *opdrachten* en *randvoorwaarden* waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt. De term *bestuursopdracht* wordt in dit verband vaak gebruikt.

Wat is nu een goede kaderstellende uitspraak en wat niet? Hiervoor is geen pasklaar antwoord beschikbaar. Uit de ervaringen in den lande, is wel een aantal vuistregels af te leiden:

- Kaderstellende uitspraken bevatten in elk geval een *inhoudelijke* component. Kaders hebben namelijk betrekking op de inhoudelijke doelstellingen en de

7 4 Duaal in de dierentuin - een raadsontmoeting over kaderstelling,

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, november 2003, p. 18.

8 In deze definitie is het van belang onderscheid te maken tussen autonome en medebewindsbevoegdheden van het college. Indien het strikt medebewindsbevoegdheden betreft, is de rol van de raad beperkter.

gewenste maatschappelijke effecten van beleid. Tevens kunnen er inhoudelijke uitspraken worden gedaan over de wijze waarop de doelstellingen en maatschappelijke effecten moeten worden bereikt. Met andere woorden: de raad moet kaders stellen voor de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd.

- Daarnaast kan de raad *procedurele* kaders stellen voor de wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden. Daarbij gaat het onder meer om de vragen hoe lang het proces mag duren, wanneer de raad tussenresultaten wenst en wie op welk moment bij het proces betrokken moet worden. Denk hierbij aan betrokkenheid van de raad zelf, maar bijvoorbeeld ook van burgers en maatschappelijke organisaties.
- Ten slotte kunnen kaderstellende uitspraken de inzet van middelen betreffen. De raad kan kaders stellen voor de *financiële* en personele middelen die maximaal voor de uitwerking en uitvoering van het beleid beschikbaar zijn.
- Kortom, kaderstellende uitspraken zouden – of ze nu op de programmabegroting of een specifiek beleidsdossier betrekking hebben – richting moeten geven aan de beantwoording van 'de drie W-vragen': *wat* willen we bereiken, *wat* gaan we daarvoor doen, *wat* mag het kosten. Het verdient daarbij aanbeveling om kaderstellende uitspraken zo veel mogelijk SMART te formuleren, dat wil zeggen: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden. Dit maakt het voor de raad makkelijker om concreet sturing te geven (en controle toe te passen) aan het speelveld waarbinnen het college de uitvoering van beleid ter hand neemt.

Om tot kaderstellende uitspraken te komen die hout snijden, zal de raad op voorhand voor zichzelf een aantal vragen moeten (laten) beantwoorden. Op grond van de praktijkvoorbeelden, die in de bijlage van deze handreiking zijn beschreven, zou een checklist van vragen er als volgt kunnen uitzien:

- Voor welk onderwerp gaan we kaders stellen: wat is de aanleiding, wat is de centrale vraag, welke knelpunten doen zich voor en hoe bakenen we het onderwerp af?
- Welk resultaat willen we na de kaderstelling bereiken: willen we één uitgewerkt beleidsvoorstel of willen we meerdere varianten met keuzemogelijkheden?
- Welke verandering willen we realiseren: wat zijn de doelen en de maatschappelijke effecten die we nastreven en met welke indicatoren evalueren we later of dit is gelukt?
- Hoe willen we de verandering realiseren: welke oplossingsrichtingen kunnen we kiezen voor de uitwerking en uitvoering van het beleid en wat zijn daarvan de gevolgen?
- Welke andere beleidskaders spelen een rol: welke andere onderwerpen en raadsbesluiten hangen samen met dit onderwerp en kunnen het resultaat beïnvloeden?
- Welke financiën en andere middelen willen we maximaal aan dit onderwerp besteden: welke kosten en opbrengsten verwachten we?

- Welke doorlooptijd mag de uitwerking van het onderwerp maximaal kennen: wanneer willen we tussenresultaten zien en wanneer moet de uitwerking gereed zijn?
- Welke (andere) partijen moeten er bij de uitwerking van het onderwerp betrokken worden: wie, wanneer en op welke manier? Hoe communiceren we met hen?

Door wie en op welke manier deze vragen worden beantwoord (werkgroep vanuit de raad, hoorzitting met bewoners of externe deskundigen, kaderstellende notitie of raadsbesluit opgesteld door college in samenwerking met het ambtelijk apparaat, enzovoort) is uiteraard afhankelijk van de wijze waarop het proces van kaderstelling wordt ingericht (zie hiertoe hoofdstuk 3).

Voorbeelden van kaderstellende uitspraken

Uitgangspunt in het Bestuurskader 2002 - 2006 van de gemeente **Staphorst**: 'Er moet een nieuw vierjarig wegenplan worden opgesteld. Bij de opstelling dient het college in te gaan op de voorstellen in de diverse verkiezingsprogramma's van de partijen ten aanzien van afzonderlijke wegen'.

Richtinggevende uitspraak in raadsbesluit van gemeente **Zaanstad**: 'De raad geeft het college opdracht om het concernplan 2004 - 2007 op te stellen waarbij in acht moet worden genomen dat de komende jaren niet op de uitvoering van het in gang gezette handhavingsbeleid wordt bezuinigd'.

Bespreekpunt in de Startnotitie Evenementenbeleid van de gemeente **Castricum**: 'In het evenementenbeleid moet een maximum aantal worden opgenomen met betrekking tot het aantal belastende evenementen dat op jaarbasis mag worden georganiseerd (eventueel per locatie verschillend)'.

2.5 Welke instrumenten heeft de raad om kaders te stellen?

Over welke instrumenten beschikt de raad om in de praktijk kaders te geven voor de speelruimte van het bestuur? De belangrijkste instrumenten van de raad zijn de volgende:

- *Kaderstellende start- of beleidsnotities*: hiermee stelt de raad voor een specifiek beleidsthema de inhoudelijke en procedurele kaders vast waarbinnen het college moet opereren.
- Het *raadsprogramma* als inhoudelijk beleidskader op hoofdlijnen, al dan niet gekoppeld aan een planning in de vorm van een *langetermijnagenda*.
- De uitwerking van dit inhoudelijk beleidskader in financiële termen in de vorm van een *programmabegroting* en een *voorjaarsnota*.
- *Verordeningen*: op grond van artikel 149 Gemeentewet, dat de raad het recht geeft om verordeningen te maken, die hij in het belang van de gemeente nodig acht, kan de raad kaders formuleren in de vorm van voorschriften voor beleid en beheer. Dit artikel biedt de raad dus de mogelijkheid om bij verordening nadere regels te stellen. In sommige gevallen heeft de gemeente de wettelijke verplichting om verordeningen vast te stellen. Voorbeelden

hiervan zijn artikel 212 (uitgangspunten en doeleinden voor het financiële beleid en beheer), artikel 213 (voorschriften accountantscontrole), de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de inspraakverordening op basis van artikel 150 Gemeentewet.⁹

- *Schriftelijk en mondeling vragenrecht, moties, amendementen, interpellaties en initiatiefvoorstellen*: met deze instrumenten kan de raad ad hoc en op elk willekeurig moment politiek bijsturen en richting geven aan de handswijze van het college. Met andere woorden: aanvullende kaderstellende opdrachten geven aan het college. De toepassing en de werking van deze instrumenten zijn geen onderwerp voor deze handreiking.¹⁰

Wie dit rijtje instrumenten bekijkt, ziet dat veel van hetgeen nu onder de vlag van kaderstelling valt, vóór invoering van het dualisme ook al gebeurde, met grotendeels dezelfde instrumenten. Raden die niet langer aan het handje van het college willen lopen, pakken deze oude bevoegdheden opnieuw op en blazen ze nieuw leven in: bijvoorbeeld door het maken van verordeningen, startnotities en een bewuster omgang met de begrotingsbevoegdheid.

2.6 Welke onderwerpen komen in aanmerking voor kaderstelling?

Citaat van M. van Omme, raadsgriffier van Amersfoort, in het eerste nummer van Raadsledennieuws

'Toen in onze raad ooit een motie werd aangenomen waarvan het college vond dat dat echt niet kon, kreeg het als reactie: Wanneer wij als raad een motie willen aannemen waarin staat dat het college moet zorgen voor mooi weer in november, dan doen wij dat. Het is aan het college om aan te geven waarom dat eventueel niet kan en hoe hij toch zo goed mogelijk aan de bedoelingen van de raad tegemoet kan komen.'

In principe komen alle onderwerpen in aanmerking voor kaderstelling. In de praktijk zijn dit veelal de onderwerpen die *politieke keuzes* betreffen. Dit is in het project Duaal Debatteren – waarin de Vernieuwingsimpuls het inhoudelijke debat in de gemeenteraad wilde stimuleren met een debattraining – een term gebleken waarmee raadsleden goed uit de voeten kunnen. Uitgangspunt is dat de raad zich bezighoudt met politieke keuzes en dat het college ze uitvoert.

Maar wat zijn politieke keuzes? Een simpele benadering is dat alles politiek is waar een fractie of raadslid zich ten opzichte van andere fracties of raadsleden mee kan profileren, alles waar stemmen mee gewonnen kunnen worden. Deze

9 Zie de *Handreiking Financiële en controleverordeningen* (mei 2003) van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie voor een nadere toelichting op de verordeningen inzake artikel 212, 213 en 213a.

10 Over het wettelijk recht van initiatief (artikel 147a, eerste lid) en de meer praktische aspecten van dit recht handelt de *Handreiking Initiatiefvoorstellen: wanneer en hoe?* (juni 2001) van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie.

benadering zet volgens critici de deur naar populisme wijd open, maar dat doet niets af aan het feit dat populisme vaak een extreme manier is om politiek te bedrijven. Populistische uitspraken zijn bijna altijd politiek van aard. Het gaat er om dat alles waar een fractie of raadslid zich mee kan profileren, in de raad thuishoort. Als de kleur van stoeptegels in een gemeente tot grote meningsverschillen onder de bevolking leidt, hoort de keuze daarover in de gemeenteraad thuis. In gemeenten waarin dit geen politiek issue is, zal de raad zich daar niet over uitspreken en die keuze aan het college laten.

De inhoud van verkiezingsprogramma's en de items waarop campagne wordt gevoerd, bieden vaak al duidelijke aanknopingspunten voor wat wel en niet politiek is. Wanneer een bepaald onderwerp op eenzelfde wijze in alle verkiezingsprogramma's voorkomt en dus blijkt dat er geen politieke meningsverschillen zijn, kan de raad een dergelijk onderwerp alsnog aan het college overlaten.

In **Staphorst** heeft de gemeentesecretaris de verkiezingsprogramma's van alle partijen naast elkaar gelegd en de verschillende standpunten geïnventariseerd. Vervolgens heeft een raadsdelegatie over deze standpunten gediscussieerd en zodoende de inhoud van het bestuurskader bepaald. Het bestuurskader was leidend bij de coalitieonderhandelingen.

2.7 Hoe bepaalt de raad de kaderstellende agenda?

Kaderstelling betekent niet dat de agenda van de raad nu op een heel andere manier tot stand komt dan vroeger. Ook voorheen lag er voor fracties de noodzaak om hun politieke speerpunten zorgvuldig te kiezen en deze – door allianties aan te gaan – op de politieke agenda te krijgen.

Voorbeelden van langetermijnagenda's van de raad

In de gemeente **Tilburg** heeft de raad in een interactief proces met burgers een beleidsagenda opgesteld met thema's waarop de raad in deze periode het voortouw wil nemen.

In **Castricum** is er een raadsthema-agenda opgesteld die de onderwerpen bevat waarbij de raad vanaf het begin een grote rol wil spelen in de beleidsvoorbereiding.

Maar wie bepaalt nu welke onderwerpen op welk moment aan de orde zijn en een kaderstellende rol van de raad vergen? Formeel is het zo dat de raad zijn eigen agenda bepaalt. In de praktijk wordt de agenda in veel gemeenten echter grotendeels bepaald door de interne planning van de ambtelijke organisatie (en dus door het college). Een raad die in een dergelijke setting gaat schuiven met de planning of eigen onderwerpen aandraagt, loopt de kans als antwoord te krijgen dat de plannen niet haalbaar zijn omdat dit ambtelijk onoverkomelijke problemen oplevert.

Raden die zich daarbij neerleggen, zullen er niet in slagen zich de rol toe te eigenen die in het duale stelsel beoogd is. Daarin is namelijk sprake van een raad die vooraan in het proces staat en de politieke agenda bepaalt. Dit betekent niet dat een raad voortaan de planning van de ambtelijke organisatie moet bepalen. Maar wel dat er ten aanzien van politiek interessante onderwerpen ruimte voor de raad is om zaken op de agenda te plaatsen of in een planning naar voren of naar achteren te halen. Dit betekent dat een planning flexibel moet zijn en enige vrije ruimte moet bieden. De raad kan het college opdracht geven hier zorg voor te dragen. Aangezien dit voor sommige gemeenten een flinke omslag voor de ambtelijke organisatie zal betekenen, is enig geduld wel op zijn plaats.

Citaat uit 4 Duaal in de dierentuin – een raadsontmoeting over kaderstelling¹¹

Groningen: *'Sinds 7 maart komt het ook voor dat de raad (vaak vanuit commissies) het college opdracht geeft bespreking van een onderwerp voor te bereiden, terwijl het college dit onderwerp nog niet aan bod wilde laten komen. Dit kan ook op verzoek van individuele fracties. Tot nu toe leidt dit meestal niet tot successen: het college komt onder druk met een kort stuk dat volgens de raad soms niet geheel ter zake is. De fractie(s) die om behandeling gevraagd hebben, zijn dan inhoudelijk goed voorbereid, andere fracties niet.'*

2.8 Mag de raad zich met de details bemoeien?

Kaders en de politieke waan van de dag

De concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college behoeft de raad er niet van te weerhouden om zich op politiek relevante details actief met de uitoefening van die bevoegdheden te bemoeien. De raad kan immers, zoals ook voor de dualisering het geval was, ad hoc en actief, bijvoorbeeld door uitoefening van het vragenrecht of het aannemen van moties, invloed uitoefenen op het collegebeleid. Ook daar waar het de uitvoering van autonome bestuursbevoegdheden of medebewindsbevoegdheden betreft.

Daarbij is een 'verbod' op bemoeienis met (uitvoerings)details niet reëel. In de politieke realiteit zijn uitvoeringsaspecten en daarmee details immers vaak van grote betekenis omdat ze raadsleden de kans bieden zich politiek te profileren. Daarbij komt dat het formuleren van heldere kaders voorafgaand aan *alle* politieke besluitvormingsprocessen onhaalbaar is. En het is ook maar de vraag of politici daar op zitten te wachten. Immers, de lokale politieke realiteit van alle-dag wordt niet gedicteerd door lange termijn afspraken, maar veeleer door plotselinge gebeurtenissen, signalen van onvrede bij de burgerij, onverwachte tegenvallers, acute uitvoeringsproblemen, enzovoort.

11

Duaal in de dierentuin – een raadsontmoeting over kaderstelling,

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, november 2003, p. 22.

Sturen of meesturen?

Echter, een raad die werkelijk invloed wil uitoefenen op de vraag welke dringende maatschappelijke vraagstukken op de politieke agenda moeten staan, en hoe deze vraagstukken aangepakt moeten worden, zal zich actief moeten bemoeien met de hoofdlijnen van beleid en de financiële vertaling daarvan. Het raadslid dat toch diep in de details duikt, komt tijd te kort. Hij loopt bovendien het risico dat hij, in zijn ijver *mee* te sturen, niet alleen de wethouder voor de voeten loopt, maar ook zijn volksvertegenwoordigende en controlerende rol niet kan waarmaken.

Politiek realistische kaderstelling kan daarom in belangrijke mate bijdragen aan de versterking van de invloed van de raad op de agenda en op de uitkomst van politieke besluitvormingsprocessen. Kaderstelling betekent ook: vooruit kijken, toekomstige ontwikkelingen signaleren en de gevolgen daarvan inschatten. De omslag naar het 'sturen op hoofdlijnen', het denken in termen van een bestuurlijke planning-en-controlcyclus en het daadwerkelijk stellen van normerende kaders, vergt echter een cultuurverandering die op veel plekken in het land weliswaar is ingezet, maar nog niet volledig is gerealiseerd. Hier is, mede afhankelijk van de bestuursstijl en de politieke omgang tussen raad en college in het verleden, (veel) tijd voor nodig.

In **Dordrecht** wordt benadrukt dat kaderstelling een andere werkwijze en instelling vergt. De ambtenaar moet zich verplaatsen in de rol van de wethouder: wat heeft die nodig om dit voorstel door de raad te krijgen? En de wethouder moet zich verplaatsen in de raad: wat voor informatie heeft de raad nodig om aan het begin van het proces invloed uit te oefenen en aan het eind van het proces het resultaat te kunnen beoordelen? Aan raadsleden vervolgens de schone taak om de geleverde informatie te gebruiken en af te zetten tegen eigen waarnemingen en signalen uit de samenleving.

Suggesties voor sturen op hoofdlijnen

Voor raden die deze weg willen inslaan, zijn er de volgende suggesties:

- Raadsleden zijn volksvertegenwoordigers en géén professionals. Zij hebben maar beperkt tijd en inhoudelijke kennis beschikbaar. De invulling van de kaderstellende rol moet dit uitgangspunt huldigen en niet op de proef stellen. Kaderstelling betekent niet dat de raad het werk van de bestuurder of het ambtelijk apparaat overneemt.

In **Soest** heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende rol zeer voortvarend opgepakt en is men in raadswerkgroepen eigenhandig met kaderstelling aan de slag gegaan. De kaderstellende trajecten hebben niet altijd tot bevredigende resultaten geleid en zijn om die reden geëvalueerd. Daaruit bleek onder meer dat men ontevreden was over de tijdsbesteding, de duur van de trajecten en de frequenties van vergaderen.

- Wees selectief in onderwerpen die voor kaderstelling in aanmerking komen. Beperk kaderstelling tot de voor de raad c.q. eigen fractie wezenlijke opdrachten en randvoorwaarden. Wezenlijk in de zin dat zij de fractie in staat stellen zich op de voor haar relevante politieke speerpunten te profileren en hierop de speelruimte voor de bestuurders te begrenzen en te bepalen.

In **Tilburg** heeft men in een interactief proces met bewoners het aantal thema's voor de beleidsagenda van de raad teruggebracht van 36 tot een top 3.

- Let bij de inrichting van het proces van kaderstelling kritisch op de capaciteit die het proces vergt van raadsleden in relatie tot het politieke belang van de zaak. Het onderscheid tussen actieve kaderstelling (de raad neemt het voortouw) en passieve kaderstelling (de raad formuleert een kaderstellende opdracht voor het college) kan hierbij behulpzaam zijn.

In **Apeldoorn** maakt men onderscheid tussen actieve kaderstelling, waarbij een werkgroep uit de raad het voortouw neemt, en passieve kaderstelling, waarbij het college een voorstel maakt waar de raad op reageert.

In **Wijk bij Duurstede** kent men een procedure onder regievoering van de raad en een procedure onder regievoering van het college, waarbij het college wordt gevraagd om de fasen van beeldvorming en oordeelsvorming te doen en met een kadernotitie te komen bij de raad, waarna alleen de fase van besluitvorming in de raad plaatsvindt.

- Let bij het formuleren van kaders scherp op de doelstellingen, het beoogd maatschappelijk effect en de financiële vertaling. De raad moet zich bij uitstek concentreren op de drie W-vragen (*wat* willen we bereiken, *wat* gaan we daarvoor doen, *wat* mag het kosten) en de uitvoering aan het college laten.
- Formuleer als raad richting college en ambtelijk apparaat de condities en eisen waaraan voldaan moet worden, wil de kaderstellende rol uit de verf komen. Gedetailleerde raadsvoorstellen, die geen keuzes en alternatieven op hoofdlijnen laten zien, maar wel een woud aan regels en uitvoeringsvoorschriften, nodigen uit tot vragen en debatten op detailniveau. Voorstellen die dat niet doen en uitnodigen tot fundamentele politieke keuzes, maken het voor de raad makkelijker om een politiek debat op hoofdlijnen te voeren. Dit is slechts een voorbeeld van de manieren waarop het college en de ambtelijke organisatie de raad kunnen ondersteunen bij kaderstelling (zie ook hoofdstuk 4).

In **Lingewaard** is de inbreng van ambtenaren een belangrijke succesfactor geweest bij het opstellen van de kaders voor de programmabegroting. Doordat zij continue op constructieve wijze hamerden op het formuleren in SMART-termen, is er daadwerkelijk een beleidskader op hoofdlijnen ontstaan.

2.9 Hoe verhoudt kaderstelling zich tot de andere rollen van de raad?

Zoals eerder gezegd, heeft de raad in het dualistisch bestel de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol. Hoe hangt de kaderstellende rol met de andere rollen samen?

In **Veenendaal** heeft een ambtelijke werkgroep een handreiking gemaakt voor de duale werkwijze. De handreiking schetst de te volgen werkwijze bij kaderstelling en is met schema's en formats behulpzaam bij de navolging daarvan. De kaderstellende rol staat dus centraal in de handreiking, maar het is de bedoeling dat deze wordt uitgebreid met de volksvertegenwoordigende en controlerende rol. Zodoende wordt kaderstelling in samenhang gebracht met de instrumenten voor volksvertegenwoordiging en controle.

Kaderstelling en de controlerende rol van de raad

De kaderstellende en controlerende rol zijn nauw verbonden. Goede kaderstelling betekent immers dat de opdrachten en randvoorwaarden waarmee het college op pad wordt gestuurd, helder zijn. Dat maakt controle en toetsing achteraf gemakkelijker; de raad kan dan immers nagaan of het college zich bij de uitwerking aan de gestelde kaders heeft gehouden. De kaderstellende rol is dan ook essentieel voor de verhouding tussen raad en college. Een college dat gedeetailleerde opdrachten van een raad krijgt, zal zich al gauw onderschat voelen. En een college dat vage raadsopdrachten moet uitvoeren, kan zijn gang gaan, maar loopt ook grote politieke risico's. De raad kan het college dan achteraf afrekenen op allerlei zaken die niet vooraf waren aangegeven. Zonder goede kaderstelling dus ook geen goede controle.

In **Arnhem** heeft de vraag van de raad om keuzemogelijkheden voor de invulling van de bezuiniging tot verwarring geleid bij het college, aangezien dat niet de reactie was die van de raad werd verwacht. Om dit in de toekomst te voorkomen, zijn er formats voor raadsstukken opgesteld, die duidelijk aangeven welke rol het college en de raad in het besluitvormingsproces spelen.

Het is overigens van belang te benadrukken dat een kader niet voor eeuwig is. Kaders kunnen als gevolg van controle bijgesteld worden. Denk bijvoorbeeld maar aan de programmabegroting: grondige toetsing aan de jaarrekening kan leiden tot voortschrijdend politiek inzicht en daarmee tot inhoudelijke of financiële veranderingen in de nieuwe programmabegroting. Met name ten aanzien van de bestuurlijke planning- en controlcyclus (van collegeprogramma naar programmabegroting en jaarrekening) gaan kaderstelling en controle idealiter hand in hand.

In **Zaanstad** speelt de raad bij de totstandkoming van de programmabegroting tweemaal een beslissende rol: bij het vaststellen van de opdracht tot het maken van de programmabegroting (*het kaderdebat*), en bij het vaststellen

van de programmabegroting zelf (*het begrotingsdebat*). In het proces tussen deze twee momenten (de totstandkoming van de ontwerpprogrammabegroting) is het college aan zet.

Kaderstelling en de volksvertegenwoordigende rol van de raad

De volksvertegenwoordigende rol betreft de relatie tussen raad en samenleving. Kaderstelling en volksvertegenwoordiging zijn nauw verweven rollen van de raad. Immers, een raad die zijn volksvertegenwoordigende rol serieus neemt en goed vervult, zal ook kaders stellen die mede zijn ingegeven door signalen uit de samenleving. Als het kader eenmaal gesteld is, zal de raad zich ook naar diezelfde samenleving en kiezers toe over de gestelde kaders moeten verantwoorden.

In Emmen stond het welstandsbeleid op de beleidsagenda van de raad. Welstand is een politiek relevant onderwerp, waarover verschillende opvattingen bestaan en waarop burgers de raadsleden aanspreken. Om deze redenen heeft de raad bij de herziening van het Welstandsbeleid het initiatief genomen en zijn opvattingen kenbaar gemaakt voordat het college met de uitwerking van het beleid is begonnen.

In de praktijk gaan veel kaderstellingsprocessen samen met hoorzittingen of informatiebijeenkomsten met burgers. Kaderstelling kan derhalve ook prima samengaan met interactieve beleidsvormingstrajecten. Voorwaarde is wel dat raadsfracties tevoren aangeven in welke mate zij zich aan de uitkomsten van het proces conformeren en welke eigen politieke beslissingsruimte zij daarbinnen willen opeisen.¹²

De gemeenten Borculo, Ruurlo, Eibergen en Neede doorlopen momenteel een herindelingstraject waarin zij worden samengevoegd tot de nieuwe gemeente **Berkelland**. De klankbordgroep van fractievoorzitters uit de vier gemeenteraden heeft met ondersteuning van de griffiers een interactief visievormingstraject gerealiseerd, dat heeft geresulteerd in een visie en programma-indeling voor de nieuwe gemeente.

Profileren of 'collectiveren'?

Met de behandeling van de volksvertegenwoordigende raad raken we ook aan het thema van de levendigheid van het politieke debat en de profilering van politieke partijen. Op dit punt zijn er in de praktijk twee uiteenlopende opvattingen over nut en noodzaak van kaderstelling:

12 Uiteraard bestaat er altijd een spanning tussen het politieke primaat en processen van interactieve beleidsvorming. Dit thema komt verder niet aan bod in deze handreiking, zie hiertoe de Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (april 2004).

De ene opvatting over kaderstelling, die onder andere door prof. dr. Elzinga wordt onderschreven, is dat kaderstelling de dood in de pot is voor een levendig politiek debat. De gevolgde redenering hierbij is dat kaderstelling leidt tot ongewenste 'collectivisering' van de raad. Raden zullen namelijk ernaar streven als collectief te opereren en gezamenlijk de inhoudelijke en procedurele kaders aan het college te stellen. Volgens deze opvatting zal dit ten koste gaan van de 'politieke smoel' van politieke partijen naar kiezers en samenleving.

Kaderstelling wordt gezien als een a-politieke activiteit die de oppositie mond-dood maakt en eigenlijk haaks staat op de doelstellingen van de dualisering. De andere opvatting is dat (enige) collectivisering noodzakelijk en wenselijk is, omdat de raad dit nodig heeft om sterk genoeg te staan in de aansturing van het college. Daarbij vindt men het bereiken van een – vanuit het algemeen lokaal belang – kwalitatief goed en breed gedragen besluit relevanter dan de politieke profilering van partijen. En men is de mening toegedaan dat de versterking van de kaderstellende rol van de raad aan dit algemeen lokaal belang bijdraagt. In deze redeneerlijn is (enige) collectivisering van de raad dan ook niet erg. Daarbij tekent men aan dat niet alle raadsleden het met elkaar eens hoeven te zijn bij het formuleren van kaders, zolang er maar een (wisselende) meerderheid is. Men ziet in kaderstelling dan ook geen daadwerkelijk obstakel voor een levendig, politiek debat waarbinnen alle partijen zich volop kunnen profileren.

In Oosterhout bestaat het resultaat van het kaderstellingsproces uit verordeningen voor de implementatie van de Wwb waarvoor veel draagvlak in de raad en in de samenleving bestaat.

Deze handreiking wil en kan in deze discussie niet het laatste woord hebben: raadsfracties en raden zullen zelf hierin een lijn moeten bepalen. Wel kunnen op basis van het casemateriaal dat voor deze handreiking is verzameld, het volgende worden vastgesteld:

- Er is zeker enige tendens tot collectivisering: raden trekken vaker als collectief op dan voorheen, ook bij het formuleren van inhoudelijke kaderstellende uitspraken.
- De waardering en wenselijkheid van die tendens is in veel gemeenten onderwerp van discussie, ongeacht de politieke kleur van raadslid of fractie.
- Kaderstelling in de praktijk vindt ook plaats zonder dat de raad het als collectief met elkaar eens is. Zo heeft men in Amersfoort het raadsprogramma per thema in stemming gebracht en zijn daarbij steeds wisselende meerderheden gevormd. Kaders kunnen blijkbaar ook tot stand komen binnen het reguliere politieke spel zoals dat altijd al gespeeld is. Dat wil zeggen: politieke partijen die op zoek gaan naar een (wisselende) meerderheid in de raad om zo hun politieke punten en wensen op de agenda te krijgen.

3 Kaderstelling, hoe doen we dat?

3.1 Wanneer is kaderstelling aan de orde?

Wanneer komt de raad in zijn kaderstellende rol aan bod? Er zijn drie belangrijke momenten voor kaderstelling in de vierjarige politieke cyclus:

- 1 Na de verkiezingen: agendabepaling op lange termijn en raadsprogramma's.
- 2 De duale begroting: programmabegroting en jaarrekening.
- 3 Beleids- en besluitvorming in de dagelijkse praktijk: agendabepaling op korte termijn en raadsstukken.

In dit hoofdstuk wordt elke stap toegelicht aan de hand van praktijkvoorbeelden.

3.2 Na de verkiezingen: agendabepaling op lange termijn en raadsprogramma's

In veel gemeenten wordt na de verkiezingen een raadsprogramma of een lange-termijnagenda van de raad opgesteld. Ondanks dat raadsprogramma's en -agenda's op verschillende manieren tot stand komen en vaak sterk in opzet en in de mate van uitwerking verschillen, kan in het algemeen worden gezegd dat hiermee de eerste stap van kaderstelling is gezet. Raadsprogramma's en -agenda's bevatten immers de onderwerpen die de raad in zijn zittingsperiode wil behandelen en zijn vaak ook al voorzien van de doelstellingen en/of effecten die de raad daarmee wil bereiken. Wat in kaderstellend opzicht van belang is, is dat de raad hiermee de agendapunten en de grove kaders voor de gehele raadsperiode aangeeft.

Voorbeelden van kaderstelling door agendabepaling op de lange termijn en raadsprogramma's

In **Staphorst** heeft de raad een bestuurskader opgesteld dat de doelstellingen bevat voor de gehele raadsperiode.

In **Tilburg** heeft de raad in een interactief proces met bewoners een beleidsagenda opgesteld voor de komende vier jaar.

Om duidelijkheid te verschaffen over de onderwerpen waarop de raad van **Castricum** het voortouw wil nemen, is een raadsthema-agenda opgesteld.

In **Amersfoort** heeft men met wisselende meerderheden de verschillende thema's van het raadsprogramma in de raad aangenomen.

De raad van **Almere** heeft een raadsprogramma opgesteld met een aantal thema's en de beoogde maatschappelijk effecten, die prioriteit hebben in deze periode.

Om een visie te vormen voor de nieuwe gemeente **Berkelland** heeft de klankbordgroep van raadsleden samen met de griffiers een interactief proces ingericht.

Leerpunten en suggesties uit de praktijk

Bovenstaande voorbeelden laten goed zien hoe veelkleurig de praktijk van kaderstelling via raadsprogramma's of langetermijnagenda's is. Elke gemeente kiest voor een aanpak die bij hem past en dus zijn er evenzo vele werkwijzen als gemeenten. Toch blijken de verschillende werkwijzen over gemeenschappelijke kenmerken te beschikken. Zo worden raadsprogramma's en langetermijnagenda's veelal door de raad zelf opgesteld, als resultante van een uitgebreide inhoudelijke discussie.

Ook met betrekking tot de leerpunten uit de praktijkvoorbeelden zijn overeenkomsten te zien. Raadsprogramma's blijken in de praktijk niet vanzelf als instrument voor sturing en controle te worden gebruikt door de raad. Het lijkt er zelfs op dat het raadsprogramma niet meer zo leeft onder raadsleden als het eenmaal is vastgesteld. Om er in de praktijk mee uit de voeten te kunnen, heeft het raadsprogramma tenminste een vertaling in een planning nodig. Daarmee kan de raad de realisatie van het raadsprogramma volgen en bijsturen. Het raadsprogramma is dikwijls toch zeer grofmazig en heeft daarom een vertaling in een collegeprogramma nodig voordat het als kader voldoende houvast biedt voor het college.

Uit de praktijk komen de volgende suggesties voor kaderstelling door agenda-bepaling op de lange termijn en raadsprogramma's:

- Het is van belang om de onderwerpen waar de raad in kaderstellende zin mee aan de slag wil, in aantal te beperken. Zodoende kan de raad zijn aandacht volledig op deze onderwerpen richten.
- De raad hoeft het raadsprogramma niet in zijn geheel vast te stellen; men kan ervoor kiezen om elk thema afzonderlijk in stemming te brengen en al dan niet met (wisselende) meerderheid vast te stellen.
- Om het raadsprogramma en de langetermijnagenda van de raad optimaal in te zetten als instrument voor kaderstelling en controle is het van belang om elk jaar na te gaan hoe het met de realisatie van de onderwerpen staat en ze zo nodig aan te passen.
- Om met een langetermijnagenda van de raad te kunnen werken, moet het college bepaalde onderwerpen loslaten en de raad de ruimte geven om een actieve rol te spelen aan het begin van het beleidsvormingsproces.
- In het verlengde van het vorige punt: let erop dat de raad niet op de stoel van het college gaat zitten en vice versa. Het college heeft een beleidsvoorbereidende rol en de raad heeft een agenderende rol; ieder heeft daarom zijn eigen moment in het proces.

3.3 De duale begroting: programmabegroting en jaarrekening

De gemeentelijke begroting is in een nieuw jasje gestoken om de raad te ondersteunen bij de vormgeving van de kaderstellende rol. Dit heeft geresulteerd in de programmabegroting. Waar een begroting in het verleden in de meeste gemeenten een technisch document was, dat alleen door financieel onderlegde

raadsleden werd begrepen en gebruikt, zou met de programmabegroting een kaderstellend instrument moeten ontstaan dat voor alle raadsleden bruikbaar is. In de programmabegroting staat per programma (politiek thema) de doelstellingen aangegeven die de raad voor dat jaar voor ogen heeft. Doelstellingen die, mits goed verwoord, kaderstellende opdrachten kunnen zijn.

Citaten uit 4 Duaal in de dierentuin – een raadsontmoeting over kaderstelling¹³

Dordrecht: *'De raad ziet de huidige begroting niet als een bruikbaar sturings- en controle-instrument. Het is niet toegankelijk en informatief genoeg. De duale begroting leeft nog niet in Dordrecht.'*

Groningen: *'De huidige begroting hangt tussen een product- en programmabegroting in. De raad geeft in een debat rond de voorjaarsnota accenten aan voor de begroting, onder meer door middel van moties. Het effect hiervan op de uiteindelijke begroting is beperkt. Met het oog op de duale programmabegroting is een werkgroep in het leven geroepen. Daarbij moet een omslag gemaakt worden zodat de begroting niet alleen iets is voor de 'techneuten' maar door alle raadsleden wordt gezien als politiek instrument.'*

Recent onderzoek door de lokale rekenkamers van Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen naar de programmabegrotingen voor 2004 toont aan dat doelstellingen vaak nog niet voldoende SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) worden geformuleerd, waardoor ook de sturing en controle op de mate waarin het bestuur zich aan die kaders heeft gehouden lastig is.¹⁴

Geredeneerd vanuit de Gemeentewet is de behandeling en vaststelling van de programmabegroting echter wel het moment bij uitstek waarop de raad zijn budgetrecht laat gelden. De programmabegroting wordt in een aantal gemeenten, zoals in Dordrecht en Zaanstad, voorafgegaan door een kadernota waarin de raad de kaders formuleert.¹⁵

Voorbeelden van kaderstelling door programmabegroting en jaarrekening

In Zaanstad speelt de raad bij de totstandkoming van de programmabegroting tweemaal een beslissende rol: bij het vaststellen van de opdracht tot het maken van de programmabegroting (*het kaderdebat*), en bij het vaststellen van de programmabegroting zelf (*het begrotingsdebat*).

13 *Duaal in de dierentuin – een raadsontmoeting over kaderstelling*, Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, november 2003, p. 24.

14 Gezamenlijk onderzoek gemeentelijke rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen naar de programmabegrotingen 2004, april 2004.

15 De vraag hoe een programmabegroting eruit ziet en hoe deze kan worden opgesteld, is te lezen in de *Handreiking Duale Begroting* van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (maart 2002). Daarnaast is ook vanuit het project FinFunDuaal een serie publicaties verschenen over de programmabegroting.

In de gemeente **Putten** heeft men een sjabloon ontwikkeld voor de wijze waarop de kaderstelling voor de programma's van de duale begroting plaatsvindt. Daarbij spelen bewoners en maatschappelijke organisaties ook een rol. Voor de ontwikkeling van de programmabegroting zijn er in **Lingewaard** drie werkgroepen ingesteld die zich bezighouden met de uitwerking van de thema's, prioriteiten en maatschappelijke effecten in kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen.

Leerpunten en suggesties uit de praktijk

De praktijk van bovenstaande voorbeelden leert dat een actieve bijdrage van raadsleden bij de start van het begrotingsproces een belangrijke succesfactor is voor de totstandkoming van een richtinggevend kader waarbinnen de begroting verder uitgewerkt kan worden. Zodoende worden raadsleden welhaast gedwongen om na te denken over de maatschappelijke effecten die zij beogen en de doelstellingen die zij willen bereiken. De uitwerking die daaraan vervolgens – veelal door het college – wordt gegeven kan zodoende op draagvlak in de raad rekenen.

De werkwijze die in Putten en Lingewaard wordt toegepast, vergt echter wel de nodige inzet en tijd van raadsleden. De ervaring leert dat de investering aan de voorkant van het proces zich (deels) terugverdient bij de besluitvorming aan het eind. Voor raden die deze investering niet of in mindere mate willen plegen, is de werkwijze van Zaanstad wellicht beter toepasbaar. Daar komen de kaders voor de programmabegroting tot stand in de raadsvergadering zelf.

Uit de werkwijze van Zaanstad, Putten en Lingewaard vloeien de volgende suggesties voor kaderstelling door de programmabegroting en de jaarrekening voort:

- De begroting is het kader bij uitstek, waarin voor het komende jaar staat aangegeven wat de raad wil bereiken, wat men daarvoor gaat doen en wat dat mag kosten. Als de begroting daadwerkelijk de beleidsprioriteiten van de raad bevat, voorzien van indicatoren om achteraf te evalueren, dan kan in de jaarrekening worden nagegaan in hoeverre de prioriteiten zijn gehaald.
- Het vereist nauwe betrokkenheid van de raad bij de start van het begrotingsproces, om een begroting te maken met de beleidsprioriteiten van de raad. Het is van belang dat de raad zich bezint op de vraag op welke wijze hij invulling wil geven aan die betrokkenheid. De raad kan kiezen voor een actieve invulling met raadswerkgroepen of een minder actieve invulling met een raadsvergadering.

3.4 Beleids- en besluitvorming in de dagelijkse praktijk: agendabepaling op korte termijn en raadsstukken

De doelstellingen en agendapunten voor de lange termijn zullen op een bepaald moment vertaald moeten worden in concrete raadsvoorstellen en -besluiten. De

raad gaat dan concrete beleidsthema's en vraagstukken behandelen. Hieraan liggen meestal raadsstukken ten grondslag, in de vorm van notities, visies of voorstellen. De betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van raadsstukken en het proces daar naartoe is verschillend. Zo kunnen raad en/of commissies in een zeer vroegtijdig stadium aangeven wat men van een stuk verwacht, welke zaken wel of juist niet behandeld moeten worden en welke keuzemogelijkheden door middel van het stuk aan de raad moet worden voorgelegd. Aan het andere uiterste staan de voorstellen die zonder enige betrokkenheid van de raad worden voorbereid en waar de raad pas kennis van neemt wanneer het voor een raadsvergadering wordt geagendeerd. Ook kan de raad tussentijds eigen nieuwe agendapunten (agendabepaling op de korte termijn) op de raadsagenda laten zetten. Op deze vormen van kaderstelling is op dit moment in veel gemeenten de aandacht gericht en daarmee is dan ook de nodige ervaring opgedaan.

Voorbeelden van kaderstelling bij agendabepaling op de korte termijn en raadsstukken

In **Apeldoorn** heeft de raad onder meer ervaring opgedaan met een kaderstellingstraject voor de actualisering van een bestemmingsplan.

De gemeente **Arnhem** heeft formats gemaakt voor de wijze waarop raadsstukken gemaakt moeten worden, passend bij de rol die de raad op dat moment vervult.

In **Castricum** heeft de raad in een bestuurlijke verkenning van de keuzemogelijkheden de kaders voor het evenementenbeleid vastgesteld.

De kaderstelling voor de actualisering van het jeugd- en jongerenbeleid is in **Wijk bij Duurstede** verlopen in drie fasen: beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

In de gemeente **Emmen** zijn de kaders voor het welstandsbeleid volgens een vergelijkbare drietrapsraket opgesteld: informatieverzameling, opinievorming en besluitvorming.

In **Noordoostpolder** heeft de raad een debat gevoerd aan de hand van stellingen over de implementatie van de Wwb, resulterend in de uitgangspunten voor de uitwerking van de verordening.

En in de gemeente **Oosterhout** zijn de verordeningen voor de implementatie van de Wwb tot stand gekomen na een beslispuutendebat over de consequenties van bepaalde keuzes.

In **Soest** heeft de raad kaderstellende trajecten doorlopen voor het afvalstoffenbeleid, het integraal veiligheidsbeleid, het cultuurbeleid en het sociaal beleid en vervolgens zijn werkwijze geëvalueerd.

Leerpunten en suggesties uit de praktijk

Dit veelkleurig palet aan praktijkvoorbeelden levert een scala aan ervaringen en leerpunten op. In meerdere beeldgemeenten is de werkwijze voor kaderstelling gedurende het beleids- en besluitvormingsproces organisch tot stand gekomen. Dit betekent dat in die gevallen vooraf niet expliciet is gemaakt wat de rol van de raad in het proces zou zijn en wat er van het college en de ambtelijke

organisatie werd verwacht. Al doende leert men en de praktijk laat dan ook zien dat men in de meeste gemeenten tracht om de opgedane ervaringen om te zetten in een 'gestandaardiseerde' werkwijze.

Een ander leerpunt dat in veel praktijkvoorbeelden terugkomt, is de rol en bijdrage van het ambtelijk apparaat bij kaderstelling. In de meeste gemeenten geeft men aan dat een bijdrage van de vakafdeling en/of de bestuursdienst onontbeerlijk is voor het welslagen van kaderstellingstrajecten. Deze bijdrage bestaat veelal uit een inhoudelijke voorbereiding van informatiebijeenkomsten of startnotities, maar bijvoorbeeld ook uit ondersteuning bij het organiseren van oriëntaties met het veld. De rol die ambtenaren in dergelijke trajecten spelen, wijkt af van de rol die zij gewend zijn te vervullen. Van ambtenaren wordt een andere attitude verwacht, die te kenmerken is als 'bestuurlijke oriëntatie'. Ambtenaren worden in deze fase immers niet gevraagd om een volledig uitgewerkte beleidsnota te produceren, maar moeten de raad voorzien van de benodigde informatie omdat die richtinggevend kan zijn voor de uitwerking van het beleid. Zoals de praktijkvoorbeelden laten zien, kan dit vorm krijgen in raadsstukken met bespreekpunten, stellingen, keuzes en consequenties.

Andere suggesties voor kaderstelling in de dagelijkse praktijk die uit de voorbeelden naar voren komen, zijn:

- Bewoners waarderen het in het algemeen zeer als de raad naar hen toekomt en om hun mening vraagt. Door een aantal voorbeeldgemeenten wordt dit als het grootste voordeel van kaderstelling ervaren: het nauwe contact tussen raad en bewoners. De raad kan zich daarmee profileren.
- Het is van groot belang dat het voorafgaand aan de start van de beleidsvorming duidelijk is welke rol de raad in het proces speelt. De stukken voor de raad moeten qua vorm en inhoud passen bij die rol. Dit betekent dat het duidelijk moet zijn of de stukken ter informatie, dan wel ter besluitvorming worden voorgelegd.
- De raad moet niet actief betrokken willen zijn bij de uitwerking van alle onderwerpen. De raad moet prioriteiten stellen. Sommige onderwerpen vindt de raad dermate belangrijk dat hij er zelf actief mee aan de slag gaat, maar de meeste onderwerpen moeten door het college verder worden uitgewerkt.
- Voor de onderwerpen waar de raad zelf actief mee aan de slag gaat, is het van belang dat er voldoende kennis en deskundigheid beschikbaar is in de raad. Dit kan gefaciliteerd worden door de griffier en de ambtelijke organisatie door voor een startnotitie met een probleemverkenning of een bijeenkomst met experts te zorgen.
- Voor kleine gemeenten is het van het grootste belang dat de bestuursondersteuning en de vakafdeling medewerking verlenen bij kaderstellende trajecten. De griffie is vaak klein en kan niet al het voorbereidende werk zelf doen en daarbij komt dat toetsing van de inhoudelijke en financiële kaders noodzakelijk is.

- Het is van belang om te bepalen wie de kaderstellende opdracht vaststelt. Mag de raadscommissie dat doen of doet de raad dat? De raad kan dat doen omdat het een belangrijk moment is, maar de commissie kan het ook doen, omwille van agendatechnische en tijdsbesparende redenen.

3.5 Verbinding tussen de drie stappen van kaderstelling

De behandelde drie stappen van kaderstelling staan niet los van elkaar. Om een voorbeeld te noemen: indien de gemeente beschikt over een raads- of collegeprogramma, zullen de doelstellingen in de programmabegroting daar veelal een uitwerking van zijn. Daarnaast biedt het opstellen van de programmabegroting jaarlijks de gelegenheid om te toetsen of het raadsprogramma aanpassing of aanvulling behoeft. Zo ontstaat een natuurlijk moment om de koers, die aan het begin van de raadsperiode is ingeslagen, te evalueren en waar nodig aan te passen. De raad kan zelf bepalen op welk moment hij de uitkomsten van het raadsprogramma wil evalueren. Dat kan zowel bij gelegenheid van het vaststellen van de begroting als van de jaarrekening. Ook een afzonderlijk debat is mogelijk.

Voorbeelden van kaderstelling in drie stappen

In Dordrecht heeft men de planning-en-controlcyclus en de kaderstellende rol met elkaar in verband gebracht door kaderstelling op macro-, meso- en microniveau te onderscheiden. Op macroniveau vindt kaderstelling in de vorm van het meerjarig beleidsprogramma plaats. De jaarschijf uit het meerjarig beleidsprogramma is onderwerp van kaderstelling op mesoniveau: de raad start met richtinggevende uitspraken in de prekaderfase, vervolgens wordt de kadernota voorgelegd aan de raad en ten slotte vindt de begrotingsbehandeling plaats. Op microniveau krijgt kaderstelling de vorm van een bestuurlijke startnotitie, uitmondend in een bestuursopdracht aan het college.

Bij de voorbereiding en behandeling van beleidsonderwerpen in de raad (stap 3), ligt toetsing aan de lange termijn agenda (stap 1) en de programmabegroting (stap 2) wederom voor de hand. Teneinde consistent en transparant te kunnen werken, is het goed denkbaar dat de raad de zogenaamde drie W-vragen (*wat* willen we bereiken, *wat* gaan we daarvoor doen, *wat* mag het kosten) ook terug laat komen in het format voor raadsvoorstellen.

Op die wijze kan getoetst worden in hoeverre beleidsinitiatieven passen binnen of afwijken van de kaders die de raad eerder heeft gesteld bij het raadsprogramma en/of de programmabegroting. Daar waar de raad zelf agendapunten of kaders voor de korte termijn aanbrengt (bijvoorbeeld ten aanzien van een concreet beleidsdossier als de Wet werk en bijstand of een nota Kernbeleid), ligt het voor de hand dat hij daarbij ook de vastgestelde programmabegroting in ogenschouw neemt. Daarmee is uiteraard niet uitgesloten dat de raad eerder overeengekomen inhoudelijke en financiële kaders opnieuw ter discussie stelt, bijvoorbeeld naar aanleiding van signalen uit de samenleving.

Wanneer de duale begroting werkelijk gaat functioneren zoals door de wetgever is beoogd, zullen deze drie stappen van kaderstelling steeds nauwer met elkaar verbonden raken. Overigens is daarmee niet gezegd dat kaderstelling in deze drie stappen de enige juiste weg is; de raad kan ervoor kiezen om zich te beperken tot één of twee van deze stappen. Een opvatting, die in de praktijk breed wordt gedeeld, is dat kaderstelling via de programmabegroting (en de daarbij behorende SMART-afspraken) een voor de hand liggende keuze is, die in de toekomst steeds vaker zal worden gemaakt.

4 Kaderstelling en de rolverdeling tussen raad en college

Wanneer de raad in de praktijk zijn kaderstellende rol actiever of anders invult, gaat dit gepaard met een andere rolverdeling tussen raad en college. Op dit moment is het op veel plekken nog zoeken naar een nieuw evenwicht, zowel voor raadsleden als bestuurders.

4.1 Wie neemt het initiatief tot kaderstelling?

Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is geweest, kan het initiatief tot het stellen van kaders zowel bij de raad als bij het college liggen. Het kan zo zijn dat de raad een beleidsdossier actief naar zich toetrekt en buiten het bestuur en ambtelijk apparaat om *zelf* aan het werk gaat (de zogenaamde actieve kaderstelling). Alternatieve routes zijn dat de raad op eigen initiatief een opdracht tot het formuleren van een kaderstellende notitie aan het college geeft, waarin hij een aantal inhoudelijke en procesmatige criteria meegeeft (ook wel passieve kaderstelling genoemd). Ook gebeurt het dat het college het initiatief neemt en de raad – bijvoorbeeld in een raadsconferentie en/of op basis van een startnotitie – uitnodigt tot opiniërende gedachtevorming en – in tweede instantie – het maken van richtinggevend keuzes.

4.2 Afspraken tussen raad en college

Op dit moment lopen per gemeente (en per onderwerp) de procesgang en rolverdeling tussen raad en college in het proces van kaderstelling sterk uiteen. Het is niet erg dat hierin geen uniforme lijn wordt gevolgd: raden zullen hun eigen plan moeten trekken en een rolverdeling en procesgang moeten vinden die hen past.

In gemeenten die veel met de kaderstellende rol geëxperimenteerd hebben, ontstaan na verloop van tijd, soms met vallen en opstaan, afspraken over het samenspel tussen raad en college.

Citaat uit Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad – Eindrapportage Project duale gemeenten¹⁶

In Emmen is het college aanvankelijk sceptisch over dualisme en weinig betrokken bij het veranderingsproces. Tijdens de tweede werkconferentie (van het Project duale gemeenten, Vernieuwingsimpuls) gaat het roer om:

16 Denters, prof. dr. S.A.H. en dr. I.M.A.M. Pröpper, *Naar een politiek profiel van de gemeenteraad*, Eindrapportage Project duale gemeenten, Den Haag, 2002, p. 49.

het college biedt de raad ruimte om zelf een politiek afweging te maken door in de toekomst meerdere alternatieven vergezeld van een voorkeursalternatief aan de raad aan te bieden.

In Veenendaal hebben raad en college afgesproken dat voorafgaand aan de opstelling van een kadernota door het college een opiniërende raadsvergadering wordt georganiseerd. Het college stelt hiervoor een startnotitie kadernota op, waarin de financiële problematiek en drie scenario's worden geschetst. Tijdens de opiniërende vergadering wordt gedebatteerd met als resultaat een richtinggevende uitspraak (keus uit één van de drie scenario's), zijnde de opdracht voor het college om te komen tot een kadernota.

Gesteld wordt dat een dergelijk afsprakenkader over rolverdeling en procedures bij kaderstelling onontbeerlijk is: raad en college zouden gezamenlijk visie en afspraken moeten formuleren over de wijze waarop de raad zijn kaderstellende rol invult (agendering, uitwerking, besluitvorming) en hoe de rolverdeling tussen raad en college hierbij verloopt. Het voordeel van zo'n gezamenlijk afsprakenkader is uiteraard dat, werkend vanuit een gezamenlijke opvatting over de samenwerking ('*Zo doen wij dat hier in huis*'), de kans op getouwtrek en rolconflicten tussen raad en college vermindert.

Citaat uit Handreiking Duale Werkwijze van de gemeente Veenendaal

'Om tot goede, uitvoerbare beleidskaders te komen is het van belang dat voor kaderstellen een goed samenspel bestaat tussen raad en college. Een raad die kaders wil stellen zonder voorafgaande, duidelijke afspraken te maken, loopt het risico dat het proces vastloopt. Dat veroorzaakt onbegrip en frustratie bij alle actoren in het proces.'

Tegelijkertijd is het maar de vraag is of een dergelijke afsprakenset voor alle gemeenten op dit moment haalbaar is. In de eerste plaats bestaat het gevaar dat de discussie tussen raad en college over de wijze van kaderstelling erg theoretisch wordt, veel tijd neemt en afleidt van de dagelijkse praktijk van kaderstelling. In de tweede plaats staat te bezien of zo'n algemeen afsprakenkader werkt en genoeg ruimte laat aan politieke partijen om per dossier het gewenste stempeel te drukken op de besluitvorming. Kaderstelling is een politiek en organisch proces, het streven naar allesomvattende procedurele afspraken kan vruchteloos zijn en verlamvend werken.

Citaat uit Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad – Eindrapportage Project duale gemeenten¹⁷

In Schermer weet het college – na een bestuurscrisis en een burgemeesterswissel halverwege het veranderingsproces – met succes de raad af te houden van een invloedrijkere positie. De raad wordt ervan overtuigd dat besluitvorming vooral in het college moet plaatsvinden. Tijdens de tweede werkconfe-

17

Denters, prof. dr. S.A.H. en dr. I.M.A.M. Pröpper, *Naar een politiek profiel van de gemeenteraad*, Eindrapportage Project duale gemeenten, Den Haag, 2002, p. 49.

rentie (van het Project duale gemeenten, Vernieuwingsimpuls) wordt dan ook opgemerkt: *'besluitvorming in het college is moeilijk wanneer professionele bestuurders steeds moeten overleggen met politieke leiders in de raad'*.

Belangrijker lijkt het dat raden in elk geval de ruimte nemen om zich te bezinnen op de invulling die zij deze rol willen geven en om te experimenteren en ervaring op te doen. Dan zullen zich in de loop der tijd, op basis van lokale ervaringen best practices ontwikkelen die passen binnen de lokale verhoudingen.

Dit neemt uiteraard niet weg dat het zinvol kan zijn, als de raad:

- Zich de tijd gunt om zich in algemene zin, of aan de hand van een concreet belangrijk dossier, te beraden op de wijze waarop hij de kaderstellende rol wil invullen, daarbij verschillende alternatieven afweegt en zich hierover ook verstaat met het college.
- Zich bezint op de condities waaronder hij zijn werk goed kan doen en de eisen die hieruit voortvloeien aan het college, de ambtelijke organisatie en de griffier. Bijvoorbeeld als het gaat om de vormgeving van beleidsprocessen en de opbouw van raadsstukken.

4.3 Ondersteuning van de raad door griffie, college en het ambtelijk apparaat

Welke ondersteuning kunnen griffie, college en ambtelijk apparaat bieden aan de raad die een kaderstellende rol wil vervullen? Deze slotparagraaf bevat een aantal suggesties.

In algemene zin geldt voor elk van deze actoren het volgende:

- Versta je, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, met de raad over de wijze waarop de raad de kaderstellende rol wil invullen. Bezin je op basis hiervan op de eisen die hieruit voortvloeien ten aanzien van de invulling van de eigen rol, procedures en werkwijzen.
- In de praktijk zal de griffier vaak optreden als schakel tussen ambtelijk apparaat enerzijds en raad anderzijds. Effectieve bediening van de raad betekent dus ook een open, effectieve communicatie tussen griffie en ambtelijk apparaat: dit is een opgave waarmee griffier en gemeentesecretaris gezamenlijk aan de slag moeten.

Rol van de griffier

De invulling van de rol van de griffie ten aanzien van de kaderstellende rol verschilt van gemeente tot gemeente. Dit hangt samen met:

- De persoonlijke invulling door de griffier.
- De wensen en accenten vanuit de raad.
- De rolverdeling tussen raad en college bij kaderstelling en de opstelling van college en ambtelijk apparaat in deze.

In algemene zin valt de griffier de taak toe om de behoeften van de raad te verhelderen en te communiceren aan het college en de ambtelijke organisatie.

Daarbij kan het met name gaan om:

- Het doen van voorstellen voor ontwerp en uitvoering van kaderstellende processen (in de verschillende stappen van oriëntatie tot besluitvorming).
- Het doen van voorstellen voor de vormgeving van werkvormen en producten die hierbij aan de orde zijn (raadsconferenties, hoorzittingen, lange termijn agenda, (format) raadsvoorstellen).
- Het faciliteren van de rol van de raad in het proces. Dan kan het gaan om een scala aan activiteiten, variërend van de begeleiding van een werkgroep, de penvoering bij kaderstellende uitspraken en notities tot het optreden als discussie- en sparringpartner voor raadsleden.
- Het toetsen van voorstellen en andere raadsstukken. De griffier dient de raad te attenderen op mogelijke onvolkomenheden.

Rol college en ambtelijk apparaat

Het college is de opdrachtgever van het ambtelijk apparaat. Een goede bediening van de raad moeten het college en de ambtelijk leidinggevenden dan ook tezamen aanpakken. Indien zij willen investeren in het faciliteren van de raad bij zijn kaderstellende rol is voorbeeldgedrag en directe sturing op verandering van attitude en werkwijzen binnen het ambtelijk apparaat onontbeerlijk.

Citaat uit Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad – Eindrapportage Project duale gemeenten¹⁸

In De Bilt is een leerervaring dat een andere voorbereiding van de voorstellen van de raad nodig is. De vraag 'voor wie schrijf ik?' staat daarbij centraal. Cruciaal in een nieuwe wijze van werken is de ambtelijke voorbereiding en ondersteuning aan de raad via adequate beleidsvoorstellen, die in de 'oude' situatie nog primair zijn toegespitst op de behoeften van het college. De ambtelijke organisatie werkt momenteel aan nieuwe formats voor beleidsvoorstellen en -notities die meer nadrukkelijk zijn gericht aan de raad en voldoen aan de informatiebehoefte van een duaal opererende raad.

Dit betekent uiteraard niet dat college en ambtelijk apparaat moeten functioneren volgens de formule '*de raad vraagt, wij draaien*'. Juist in deze eerste jaren van 'trial and error' waarin de kaderstellende rol van de raad geleidelijk gestalte krijgt, is het zaak dat partijen elkaar kritisch volgen en de ruimte geven om van fouten te leren. Dit betekent ook dat het college er goed aan doet de raad erop aan te spreken als hij de wethouder met onwerkbare of onrealistische opdrachten op pad stuurt.

Meer specifieke suggesties voor de rol van het college en het ambtelijke apparaat zijn de volgende:

18 Denters, prof. dr. S.A.H. en dr. I.M.A.M. Pröpper, *Naar een politiek profiel van de gemeenteraad*, Eindrapportage Project duale gemeenten, Den Haag, 2002, p. 50.

- Formuleer voorstellen voor de vormgeving van besluitvormingsprocessen waarin de raad een kaderstellende rol wil spelen (in samenwerking met griffier, presidium).
- Verzamel de informatie die de raad nodig heeft om tot kaderstellende afspraken te komen en maak deze hanteerbaar:
- Beantwoord voor de raad de kernvragen die nodig zijn om tot kaderstelling te komen, zoals geformuleerd in de checklist in paragraaf 2.4. Dit betekent ook: bied informatie op hoofdlijnen aan en val de raad niet onnodig lastig met gedetailleerde uitvoeringsinformatie.
- Reik alternatieve keuzes aan en eventuele voorkeursvarianten van het college. Voorzie deze van een deugdelijke onderbouwing.
- Hanteer enige flexibiliteit in de ambtelijke plannings, zodat prioriteit kan worden gegeven aan agendapunten die door de raad worden aangedragen.
- Stimuleer de noodzakelijke cultuuromslag binnen het ambtelijk apparaat.
- Draag zorg voor werkbare afspraken met ambtenaren en raadsleden over inhoudelijke ambtelijke ondersteuning aan de raad. Houd daarbij rekening met eventuele loyaliteitsconflicten die beleidsambtenaren hierbij mogelijk ervaren.

Citaat uit Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad – Eindrapportage Project duale gemeenten¹⁹

In Eibergen is de ambtelijke organisatie ook bij het veranderingsproces betrokken. Eerste invalshoek is hier om de begroting meer toe te snijden op de relevante politieke afweging door de gemeenteraad. Tweede invalshoek is het doordenken hoe de beleidsnotities voor de raad in diverse fasen van het proces eruit zouden moeten zien.

19 Denters, prof. dr. S.A.H. en dr. I.M.A.M. Pröpper, *Naar een politiek profiel van de gemeenteraad*, Eindrapportage Project duale gemeenten, Den Haag, 2002, p. 50.

Bijlage 1

Praktijkvoorbeelden van kaderstelling

1 Inleiding

Deze bijlage bevat een groot aantal praktijkvoorbeelden van kaderstelling, afkomstig uit 18 verschillende gemeenten. De beschrijvingen van de praktijkvoorbeelden zijn tot stand gekomen op basis van relevante documenten en interviews met contactpersonen (in de meeste gevallen de griffier) van de gemeenten. De beschrijvingen geven weer hoe de betreffende gemeente kaderstelling in het algemeen of in een specifiek geval heeft aangepakt. Deze aanpak sluit niet per definitie aan bij de lijn die in de handreiking uiteen is gezet. De praktijkvoorbeelden zijn dan ook bedoeld ter illustratie van de wijze waarop kaderstelling kan plaatsvinden. Ze zijn daarnaast bedoeld ter inspiratie voor gemeenten die met kaderstelling aan de slag willen.

Zoals in hoofdstuk drie van de handreiking uiteen is gezet, zijn er drie belangrijke momenten voor kaderstelling in de vierjarige politieke cyclus:

- 1 Na de verkiezingen: agendabepaling op lange termijn en raadsprogramma's.
- 2 De duale begroting: programmabegroting en jaarrekening.
- 3 Beleids- en besluitvorming in de dagelijkse praktijk: agendabepaling op korte termijn en raadsstukken.

In de hierna volgende hoofdstukken worden de praktijkvoorbeelden volgens deze drie stappen beschreven. Hieronder staat de indeling van de praktijkvoorbeelden:

Stappen van kaderstelling	Praktijkvoorbeelden
Stap 1: Na de verkiezingen	Amersfoort
	Almere
	Staphorst
	Castricum (1)
	Tilburg
	Berkelland
Stap 2: De duale begroting	Zaanstad
	Putten
	Lingewaard
Stap 3: De dagelijkse praktijk	Apeldoorn
	Arnhem
	Castricum (2)
	Wijk bij Duurstede
	Emmen
	Noordoostpolder
	Oosterhout
	Soest
	Veenendaal
Verbinding tussen de drie stappen	Dordrecht

2 Praktijkvoorbeelden van na de verkiezingen: agendabepaling op lange termijn en raadsprogramma's

Dit hoofdstuk bevat een aantal voorbeelden van gemeenten die met een raadsprogramma of een lange termijn agenda werken. Deze praktijkvoorbeelden gaan over:

- Het raadsprogramma van Amersfoort.
- Het raadsprogramma van Almere.
- Het bestuurskader van Staphorst.
- De raadsthema-agenda van Castricum.
- De beleidsagenda van Tilburg.
- De visie op de nieuwe gemeente Berkelland.

2.1 Het raadsprogramma van Amersfoort

De gemeente Amersfoort was een pilotgemeente in het Project duale gemeenten van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. In het kader van deze pilot heeft de vorige raad de invoering van het dualisme voorbereid. Daartoe hebben de zittende politieke partijen in de verkiezingsperiode met alle deelnemende partijen aan de verkiezingen een bijeenkomst gehouden over de wijze waarop de formatie zou gaan plaatsvinden. Er is na de verkiezingsuitslag dus eerst over de inhoudelijke koers gesproken en pas daarna over de 'poppetjes'. Dit heeft geresulteerd in het raadsprogramma 2002 – 2006.

Gehanteerde aanpak

Het raadsprogramma is als volgt tot stand gekomen. De fractievoorzitter van de grootste partij heeft samen met de griffier met alle fracties gesproken en hen gevraagd om hun (drie) belangrijkste punten te noemen. Vervolgens is een schrijfgroep (bestaande uit vier raadsleden en ambtelijke ondersteuning) daarmee aan de slag gegaan. De schrijfgroep heeft een clustering gemaakt van de punten waar iedereen het waarschijnlijk over eens zou zijn, de punten waar men het waarschijnlijk niet eens over zou worden en de punten waarover onderhandeld zou kunnen worden.

Vervolgens heeft er over alle punten discussie plaatsgevonden met de fracties, waarbij de aandacht voornamelijk uitging naar de laatste groep punten. Op basis van die discussie heeft de schrijfgroep uiteindelijk elf thema's geformuleerd (waaraan er later nog één is toegevoegd door het college). Vervolgens heeft de raad per thema verwoord wat er werd verwacht van het college, zoals nota's, debatten en besluiten. Dit zijn in feite raadsopdrachten aan het college.

Ondanks dat de raad heeft geprobeerd om ook inhoudelijke doelen en effecten te beschrijven, zijn deze opdrachten toch vooral procedureel van aard.

De volgende stap bestond uit het vaststellen van het raadsprogramma door de raad. In Amersfoort is ervoor gekozen om het programma niet in zijn geheel in stemming te brengen, maar om dat per thema te doen. Zo is bijvoorbeeld het thema veiligheid toegelicht, zijn er moties ingebracht en besproken en is het thema in stemming gebracht. Van de elf thema's zijn maar enkele unaniem aangenomen en de rest met wisselende meerderheden.

Toen het raadsprogramma bijna klaar was, is er gestart met de collegeonderhandelingen. Onder leiding van de fractievoorzitter van de grootste partij zijn er gesprekken gevoerd met de andere fracties over de vraag: wie wil er met dit verhaal gaan regeren? Medio april werd het raadsprogramma vastgesteld en een week later was de coalitie rond. Vervolgens heeft de raad de collegeleden bevraagd op het raadsprogramma: hoe gaan zij er uitvoering aan geven? Er is geen afzonderlijk collegeprogramma gemaakt.

Zodoende zat iedereen klaar om er wat van te gaan maken; de raad, het college en ook het ambtelijk apparaat. De Kadernota en de begroting zijn bijvoorbeeld al meteen in 2002 ingericht op het raadsprogramma; de twaalf thema's kwamen daar in de vorm van programma's in terug.

Resultaat

De gemeenteraad van Amersfoort is zeer vooruitstrevend met het dualisme aan de slag gegaan. Dit heeft geresulteerd in een raadsprogramma dat niet in zijn geheel in stemming is gebracht – omdat dit de politieke discussie zou neerslaan – maar waar voor ieder thema een meerderheid bestond, soms nipt, soms unaniem. De thema's die in het raadsprogramma aan bod komen, zijn: veiligheid, wijkontwikkeling en beheer op maat, zorg en welzijn, onderwijs, groenblauwe inrichting, ruimtelijke ontwikkeling en wonen, economie en bereikbaarheid, cultuur, toerisme, recreatie en sport, participatie en communicatie, bedrijfsvoering en financiën.

Leerpunten

In de praktijk bleek de raad het raadsprogramma niet zo bewust als instrument voor sturing en controle te benutten. Het college nam het raadsprogramma daarentegen wel serieus; het had immers een houvast voor zijn dagelijks handelen nodig. Daarin bleek het raadsprogramma echter onvoldoende te voorzien.

In november 2003 is het college van Amersfoort gevallen, omdat het onvoldoende vertrouwen genoot in de gemeenteraad. Hans Dijkstal heeft vervolgens de informatieperiode begeleid. In januari 2004 heeft hij zijn bevindingen en advies uitgebracht. Zijn conclusie was dat een raadsprogramma alleen te weinig bindend is voor een college; er is daarnaast ook een collegeprogramma nodig.

Tijdens een heidag hebben de fractievoorzitters daarom afgesproken dat het raadsprogramma leidend bleef, maar dat de coalitiepartijen op sommige thema's verdergaande afspraken moesten maken. Zodoende zou er meer helderheid voor het college en meer duidelijkheid over de omgangsvormen tussen raad en college ontstaan.

Deze afspraken hebben geleid tot het collegeprogramma 2004 – 2006. De thema's die de coalitiepartijen in de formatieperiode hebben aangewezen, zijn in het collegeprogramma verder uitgewerkt. De thema's die niet in het collegeprogramma staan, behoren tot het zogenoemde 'vrije veld'. De coalitieondersteunende raadsfracties zijn gebonden aan de afspraken in het collegeprogramma; met betrekking tot de onderwerpen op het vrije veld kunnen zij vanzelfsprekend eigen posities innemen.

Contactpersoon

Naam: mevrouw A.M. van Ommen
Functie: griffier
Telefoon: 033 – 469 43 76
E-mail: am.vanomme@amersfoort.nl

2.2 Het raadsprogramma van Almere

In de gemeente Almere is er na de verkiezingen in 2002 eerst een collegeprogramma gemaakt, waarna er aan het eind van dat jaar een raadsprogramma is vastgesteld. Dit raadsprogramma is inmiddels een stille dood gestorven.²⁰

Gehanteerde aanpak

In Almere wilde de raad in de nieuwe duale verhoudingen middels een raadsprogramma invulling geven aan zijn kaderstellende rol. Er lag al een collegeprogramma. Het raadsprogramma ligt wel in het verlengde van het collegeprogramma, maar wijkt daar ook op bepaalde punten van af. Het raadsprogramma vormt de rode draad voor de activiteiten van de raad en is het richtingbepalende instrument voor het college.

20 De griffier van Almere vindt dat kaderstelling een beladen begrip is geworden. Het gaat in feite om het proces, niet om een blauwdruk. Het is onjuist en te veel gevraagd van raadsleden om op detailniveau kaders te stellen, die volledig, samenhangend en integraal zijn. In de praktijk laat de raad zich daarmee namelijk verleiden om op het niveau van college en ambtelijke organisatie werkzaamheden en uitspraken te doen. Terwijl juist het college er is om de door de raad gegeven richting te verdiepen en kaders te verbeteren c.q. aan te scherpen en aan de raad voor te leggen. Nu betekent dit dat de raad feiten gaat verzamelen (met een bepaalde eindigheid in tijd) en op basis daarvan uitspraken gaat doen (die uitermate onzeker zijn) waarmee men vervolgens tracht richting te geven. Dit betekent volgens de griffier dat de professionals (college en ambtenaren) het altijd zullen winnen van de goedwillende amateurs (de raadsleden).

Het raadsprogramma is als volgt tot stand gekomen. Vanuit de raad is er een 'denktank' gevormd om het document vorm te geven; alle partijen hebben hieraan deelgenomen. De denktank heeft bijzondere aandacht besteed aan de opbouw van het raadsprogramma. Uiteindelijk is er bewust gekozen voor een vorm die afwijkt van de werkwijze die vaak bij het opstellen van collegeprogramma's wordt gehanteerd. Deze werkwijze komt er in het algemeen op neer dat, in volgorde van de begroting, de gewenste resultaten worden beschreven in de vorm van allerlei 'producten'. Bij het opstellen van het raadsprogramma is ervoor gekozen om een aantal thema's te benoemen die voor Almere het meest kenmerkend en/of het meest van belang zijn. Per thema zijn vervolgens de maatschappelijke effecten geformuleerd die de raad wil bereiken met de uitvoering van het programma. Zodoende is een redelijk beknopt document ontstaan dat steeds verder vervolmaakt en geactualiseerd moet worden.

De achterliggende gedachte is dat deze opzet langdurig bruikbaar is en gaandeweg wordt aangevuld en verbeterd. Zodoende wil de raad gaandeweg ervaring opdoen met het werken met een raadsprogramma. De verwachting is dat het na de verkiezingen in 2006 mogelijk is om eerst een raadsprogramma te formuleren en daarna een college te vormen dat het raadsprogramma gaat vertalen in concrete doelen en uitwerkingen.

Resultaat

Het resultaat is een raadsprogramma dat is vastgesteld door de raad. In het raadsprogramma staat een aantal thema's met beoogde maatschappelijk effecten, die prioriteit hebben in deze periode. Voorbeelden van thema's in het raadsprogramma zijn: Almere als groeiende (woon)stad, Almere als werkende stad, Almere als groene stad, Almere als veilige stad, Almere als dienstverlenende stad, Almere als jeugdstad. Hiervan zijn jaarthema's afgeleid, waarmee de thema's in het raadsprogramma worden geconcretiseerd. Voorbeelden hiervan zijn de jaarthema's Jeugd en Veiligheid. Ook de jaarthema's zijn vastgesteld door de raad.

Leerpunten

Het collegeprogramma was er eerst; 'pas' in december 2002 is het raadsprogramma vastgesteld. Het feit dat de raad bij zijn aantreden voor veel verschillende onderwerpen werkgroepen uit zijn midden heeft ingesteld (bijvoorbeeld ook voor de duale begroting en de uitwerking van het jaarthema Jeugd), heeft tot vertraging geleid. En uiteindelijk lag er een raadsprogramma waarvan het college en de ambtelijke organisatie zegt dat het niet compleet is en waar de raad in de dagelijkse praktijk weinig mee doet. De raad concentreert zich weliswaar op de twee jaarthema's jeugd en veiligheid, maar meer nog op de actualiteit van de dag.

Het raadsprogramma wordt derhalve niet als leidraad gebruikt bij controle (overigens ook niet door het college). Volgens de griffier zou er meer nadruk

moeten liggen op de controlerende rol van de raad. Immers, dan loop je er vanzelf tegenaan als er vooraf niet goed is aangegeven wat de doelen en de kaders zijn, c.q. de gewenste richting is. En het biedt de raad de kans te komen tot aanscherpingen. In dat bewustwordingsproces kan de raad ertoe komen om betere kaders te stellen voor de richting die hij met de gemeente wenst op te gaan.

Contactpersoon

Naam: de heer J.D. Pruijm

Functie: griffier

Telefoon: 036 – 539 99 95

E-mail: jdpruijm@almere.nl

2.3 Het bestuurskader van Staphorst

De gemeente Staphorst was ook één van de pilotgemeenten in het Project duale gemeenten van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. In dat kader heeft de raad vlak voor de verkiezingen van 2002 een discussie gevoerd over de vraag of er een college- of een raadsprogramma moest komen. Ervan uitgaande dat in de duale verhoudingen de raad en het college meer tegenover elkaar komen te staan, waarbij de raad de kaders moet aangeven waarbinnen het college kan opereren, is ervoor gekozen om een raadsbreed programma op te stellen onder de titel 'Bestuurskader 2002 – 2006'. Na de verkiezingen moest de nieuw aangetreden raad gaan bepalen wat er in dat programma moest komen te staan.

In de discussie die in de Staphorstse raad is gevoerd over de vraag of er een raads- of een collegeprogramma moest worden gemaakt, is de verhouding tussen raad en college beschreven aan de hand van een metafoor uit de scheepvaart:

- De raad is de *reder* die op institutioneel niveau de opdrachten geeft. De reder bepaalt de bestemming van het schip, maar is nooit aan boord van het schip.
- Het college van B&W is de *kapitein* die op strategisch niveau de praktische vertaling van de opdrachten maakt. De kapitein zet de koers uit en bestuurt het schip.
- De ambtelijke managers zijn de *officieren* die op tactisch niveau de vertaling maken in feitelijk handelen. De officieren sturen deeltaken aan.

Het ambtelijk apparaat is de *bemanning* die op operationeel niveau uitvoering geeft aan dat feitelijk handelen. De bemanning neemt uitvoeringsbeslissingen.

Gehanteerde aanpak

Het bestuurskader is als volgt tot stand gekomen. Een delegatie van de raad (onder voorzitterschap van de lijsttrekker van de grootste partij en verder bestaande uit een extra onderhandelaar van de grootste partij en de lijsttrekkers van alle andere partijen) is begonnen met een vergadering over het te volgen

proces en de procedure. Daaruit bleek dat men in het bestuurskader de volgorde van de hoofdfuncties in de begroting wilde aanhouden. Vervolgens hebben de partijen hun verkiezingsprogramma's uitgewisseld en gelezen wat daar over de onderwerpen betreffende de hoofdfuncties van de begroting in stond.

Hierna is de raadsdelegatie tweemaal bijeen gekomen om hun inhoudelijke standpunten (op basis van verkiezingsprogramma's) uit te wisselen. Dit dreigde echter een zeer langdurig proces te worden, aangezien er slechts één hoofdfunctie (van de tien) per keer werd besproken. Daarom werd de gemeentesecretaris gevraagd om de verkiezingsprogramma's naast elkaar te leggen en een voorzet te doen voor het bestuurskader. De gemeentesecretaris heeft de punten geformuleerd waarover (waarschijnlijk) overeenkomst zou bestaan en de afwijkende standpunten bij andere partijen genoemd, zodat de meningsverschillen tussen de partijen duidelijk werden. Daarover is de raadsdelegatie vervolgens met elkaar in discussie gegaan.

Dit was in feite de coalitieonderhandeling. De standpunten waren glashelder en zodoende heeft men in de laatste vergadering op basis van de conclusies (en de prioriteiten binnen de conclusies) de coalitie gevormd. Het stond (van oudsher) al vast dat de twee grootste partijen deel zouden uitmaken van de coalitie en in de discussies over het bestuurskader is op inhoud bepaald welke derde partij het beste aansloot bij de prioriteiten van de twee grootste partijen. In totaal heeft de raadsdelegatie er zes vergaderingen voor nodig gehad om een bestuurskader te maken en een coalitie te vormen.

Resultaat

De nieuwe raad heeft de ambitie van een raadsbreed programma niet helemaal waar kunnen maken: vier van de vijf raadsfracties hebben het bestuurskader ondertekend. Het bestuurskader 2002 – 2006 vormt daarmee wel het kader waarbinnen het college aan de slag kan. Het bestuurskader bevat uitgangspunten voor alle onderwerpen van de begroting (algemeen bestuur, openbare orde en veiligheid, verkeer, economische zaken en landbouw, onderwijs, sociale zaken, welzijn, cultuur, sport en recreatie, volksgezondheid en milieu, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, financiën). Voorbeelden van deze uitgangspunten zijn:

- Het Rampenplan moet actueel worden gehouden. Jaarlijks wordt een werkplan opgesteld, waarin wordt aangegeven welke activiteiten worden ondernomen inzake de rampenbestrijding en de handhavingplicht. Dit werkplan dient vervolgens na afloop van ieder jaar te worden beoordeeld op de uitvoering.
- Bij de uitvoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten moeten de termijnen om voor een voorziening in aanmerking te komen, niet onnodig lang worden opgerekt. Zoals is afgesproken, wordt de onlangs vastgestelde verordening cliëntenparticipatie na één jaar geëvalueerd. Als blijkt dat de verordening niet goed werkt, wordt de verordening aangepast.

- Op basis van de uitkomsten van het woningbehoefteonderzoek draagt de gemeente zorg voor een gedifferentieerd woningaanbod, waarbij aandacht wordt geschonken aan het huisvesten van één- en tweepersoonshuishoudens, grote gezinnen, senioren en gehandicapten.

Het college heeft geen afzonderlijk collegeprogramma gemaakt, maar wel een uitwerking van het bestuurskader met een planning in kwartalen. De realisatie van de meeste punten in het bestuurskader werd in de eerste twee jaar van de raadsperiode gepland. Het college maakt driemaal per jaar een bestuursrapportage voor de raad met de stand van zaken van de realisatie van het bestuurskader (en de financiën).

Leerpunten

Het bestuurskader en de bijbehorende planning van het college moeten volgens de gemeentesecretaris elk jaar geactualiseerd worden, omdat sommige punten sneller dan gepland uitgevoerd zijn, andere punten onhaalbaar blijken te zijn, er diverse nieuwe ontwikkelingen zijn die moeten worden ingepast en de wensen van de raad verschuiven. De actualisatie moet in het voorjaar plaatsvinden, zodat er rekening mee kan worden gehouden bij de begroting. De jaarlijkse actualisatie is echter nog niet gelukt in de praktijk.

Contactpersoon

Naam: de heer J. Smit
Functie: gemeentesecretaris
Telefoon: 0522 – 46 74 00
E-mail: j.smit@staphorst.nl

2.4 De raadsthema-agenda van Castricum

In de gemeente Castricum zijn twee nieuwe instrumenten ingevoerd om de kaderstellende rol van de raad vorm te geven en de positie van de raad in het beleidsproces te versterken: de raadsthema-agenda en de bestuurlijke verkenning. Hieronder wordt de ervaring die de raad inmiddels heeft opgedaan met de raadsthema-agenda beschreven; de bestuurlijke verkenning komt in paragraaf 4.3 aan de orde.

Gehanteerde aanpak

De raadsthema-agenda wordt naast de reguliere raadsagenda opgesteld en bevat de onderwerpen waarbij de raad vanaf het begin een grote rol wil spelen in de beleidsvoorbereiding. Bij de raadsthema-agenda gaat het om: een klein aantal beleidsthema's, die de raad van een groot politiek-bestuurlijk belang acht, waarbij de raad zelf in belangrijke mate bij het beleidsproces betrokken wil zijn, die jaarlijks worden bijgesteld en die door de raad worden vastgesteld.

De raadsthema-agenda voor 2004 is voorbereid in de werkgroep Dualisme & Bestuurlijke vernieuwing en is vervolgens vastgesteld door de raad. De werk-

groep is gestart met een discussie over de vorm van de raadsthema-agenda. Daar is het advies uit voortgekomen om het aantal raadsthema's te beperken tot maximaal drie onderwerpen, die gekoppeld zijn aan de beleidsterreinen van de commissies (één thema per commissie). Elke commissie zou dan als eerst betrokkene voor een raadsthema opereren. Zodoende wordt de tijd en capaciteit, die de raadsthema's van raadsleden vergen, enigszins beperkt en over de raad verdeeld.

De commissie Algemene Zaken Middelenbeleid (AZM) heeft vervolgens inhoudelijk van gedachten gewisseld over de raadsthema-agenda. De commissieleden hebben suggesties gedaan voor mogelijke raadsthema's per commissie. Om in aanmerking te komen als raadsthema moeten onderwerpen in ieder geval enige beleidsvrijheid voor de raad bevatten, zodat de raad daadwerkelijk zelf keuzes kan maken. Vervolgens heeft de commissie het college gevraagd om op basis van de gedane suggesties en gelet op de uitvoerbaarheid een voorstel te doen voor één thema per commissie. Het kiezen van een bepaald onderwerp tot raadsthema zou immers moeten betekenen dat de aansturing van andere onderwerpen meer bij het college ligt. De raad kon zich vinden in de drie geselecteerde thema's, namelijk integraal veiligheidsbeleid, interactief verkeer- en vervoersbeleid en vrijwilligersbeleid.

Vervolgens is de raad met de raadsthema-agenda aan de slag gegaan. In de praktijk betekent dit – bijvoorbeeld voor het integraal veiligheidsbeleid – dat er in samenspraak met de portefeuillehouder, de betrokken ambtenaren en de griffier een startnotitie is gemaakt waarin de inhoudelijke uitgangspunten, het proces en de procedure voor de beleidsvorming staan beschreven. In het beleidsvormingsproces voor het integraal veiligheidsbeleid is de raad op meerdere momenten actief betrokken: onder meer bij het vaststellen van de startnotitie, het houden van dorpgesprekken (hoorzittingen) met burgers door de leden van de commissie AZM op grond van de veiligheidsanalyse, het vaststellen van beleidsprioriteiten en het vaststellen van het beleidskader van het Veiligheidsplan.

Resultaat

De invoering van de raadsthema-agenda heeft in Castricum geleid tot de benoeming van drie raadsthema's. Deze thema's zijn: integraal veiligheidsbeleid, interactief verkeer- en vervoersbeleid en vrijwilligersbeleid. Met betrekking tot deze thema's is binnen een jaar met actieve betrokkenheid van de raad nieuw beleid gevormd.

Leerpunten

Het was even zoeken naar de juiste vorm en de juiste weg, maar uiteindelijk verloopt de behandeling van de raadsthema's voorspoedig. Dat komt onder meer doordat de raad, het college en het ambtelijk apparaat ervoor open staan

en er vanuit de griffie veel aandacht uitgaat naar de communicatie richting raad, college en ambtelijk apparaat over doel en werkwijze van de raadsthema-agenda.

De werkwijze is wel even wennen: het college moet leren om bepaalde onderwerpen los te laten en de raad de ruimte te geven om een actieve rol te spelen in het beleidsvormingsproces. Op zijn beurt moet de raad leren om in een vroegtijdig stadium inhoudelijke keuzes te maken en zodoende richting te geven aan de uitwerking van het beleid. De griffie speelt vooralsnog een voortrekkersrol in dit proces, maar naarmate de raad meer ervaring opdoet met de raadsthema's, is de verwachting dat de griffie er minder aan hoeft te trekken en de uitvoering van het idee van de raadsthema's makkelijker zal gaan.

Contactpersoon

Naam: de heer B. Fink
Functie: griffier
Telefoon: 0251 – 66 13 70
E-mail: bertfink@castricum.nl

2.5 De beleidsagenda van Tilburg

In de gemeente Tilburg heeft de raad in een interactief proces met burgers een beleidsagenda opgesteld met thema's waarop de raad in deze periode het voortouw wil nemen. De kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de raad gaan hier hand in hand.

Gehanteerde aanpak

De beleidsagenda is als volgt totstandgekomen. Allereerst hebben de fracties onderwerpen aangedragen voor de beleidsagenda. Uitgaande van hun partijprogramma's hebben zij zich afgevraagd welke onderwerpen belangrijk zijn voor Tilburg en extra aandacht van de raad verdienen. In totaal heeft dit 36 onderwerpen opgeleverd. Vervolgens hebben de fracties hun onderwerpen toegelicht in een raadsdebat onder leiding van oud-minister Van Boxtel. In het debat is vervolgens met behulp van stemkastjes de prioriteitsvolgorde bepaald. Dit resulteerde in een top tien, waarvan de voltallige raad vond dat die de belangrijkste onderwerpen bevatte.

De volgende stap bestond uit het voorleggen van de top tien aan burgers. Via advertenties in plaatselijke kranten en een enquête op internet is aan burgers gevraagd om een top drie samen te stellen. Er zijn veel reacties op deze oproep gekomen; bijna 3.000 burgers hebben hun top drie ingestuurd. De uitslag van de burgerraadpleging heeft een vrij eensluidende top drie opgeleverd. De uitslag van de burgerraadpleging is vervolgens teruggelegd in de raad en leidend geweest bij de vaststelling van de agendapunten voor de beleidsagenda. De volgende drie onderwerpen staan erop: veiligheid, leefbaarheid en wonen.

Nadat de beleidsagenda was vastgesteld, wilde de raad ermee aan het werk gaan. Dit betekende dat de raad over de drie onderwerpen op de beleidsagenda een kaderstellende discussie wilde voeren voordat het college aan de uitwerking van het beleid zou beginnen. Ter voorbereiding op die kaderstellende discussies zijn er werkgroepen uit de raad geformeerd, die – ondersteund door de griffie – per agendapunt een voorstel voor de raadscommissie hebben gemaakt.

Resultaat

Het resultaat van de raads werkgroepen is zeer verschillend. Voor het agendapunt wonen is een goed voorstel gemaakt, dat is besproken in de commissie, waarna de raad uitspraken kon doen over de kaders. Het agendapunt veiligheid is ook goed voorbereid in de werkgroep en de commissie. De raad heeft kaderstellende uitspraken gedaan aan de hand van de voorstellen van de commissie Veiligheid (commissie-Fijnaut), die door het college was ingesteld. Met het agendapunt leefbaarheid heeft de werkgroep flink geworsteld. Toch vond de commissie het voorstel onvoldoende voldragen om er een kaderstellend debat over te voeren en is het dus nog niet in de raad gebracht. Al met al is de opbrengst van de kaderstellende discussies dus wisselend.

Leerpunten

De griffie wil de voorbereiding van het kaderstellend debat over de onderwerpen op de beleidsagenda aanpassen op basis van bovenstaande ervaringen. De voornaamste aanpassing is dat de raad in de toekomst minder zelf moet gaan doen. Nu hebben de raads werkgroepen de beleidsvoorbereidende rol zelf opgepakt, maar dat vergt dermate veel inhoudelijke deskundigheid en tijd dat het in de praktijk niet waar te maken is. In de toekomst zal de raad waarschijnlijk gaan werken met startnotities. Daarin moet onder meer antwoord worden gegeven op de volgende vragen om een goede opdracht te kunnen geven aan het college: wat is het probleem, aan welke oplossingsrichtingen denken we en welke oplossingsrichtingen vallen op voorhand af? Zodoende worden de randvoorwaarden voor de uitwerking door het college in de startnotitie geformuleerd.

De griffie benadrukt dat het van belang is altijd scherp te blijven op het voorkomen dat de raad op de stoel van het college gaat zitten en vice versa. Het college heeft een beleidsvoorbereidende rol en de raad heeft een agenderende rol; ieder heeft daarom zijn eigen moment in het proces.

Contactpersoon

Naam: de heer G. Vrenken

Functie: griffier

Telefoon: 013 – 542 82 85

E-mail: gerard.vrenken@tilburg.nl

2.6 De visie op de nieuwe gemeente Berkelland

De gemeenten Borculo, Ruurlo, Eibergen en Neede doorlopen momenteel een herindelingstraject waarin zij worden samengevoegd tot de nieuwe gemeente Berkelland. De klankbordgroep van fractievoorzitters uit de vier gemeenteraden heeft met ondersteuning van de griffiers een interactief visievormingstraject gerealiseerd, dat heeft geresulteerd in een visie en programma-indeling voor de nieuwe gemeente.

Gehanteerde aanpak

De bij herindelingen gebruikelijke klankbordgroep van alle fracties in alle gemeenteraden is zich in het duale stelsel gaandeweg gaan positioneren als de pré-gemeenteraad van de nieuwe gemeente. De griffiers hebben dit ondersteund en begeleid: zij hebben zich verenigd in de grifvier.

De grifvier heeft een basisnota gemaakt over herindeling in het duale stelsel, waarin aangegeven stond welke rol de raden bij de herindeling desgewenst konden spelen. Mede daardoor vond de klankbordgroep de – bij de start van het herindelingstraject in twee bijeenkomsten van louter raadsleden tot stand gekomen – voorlopige visie op de nieuwe gemeente niet scherp genoeg, en miste men de communicatie erover met het maatschappelijk middenveld. Ook de grifvier was van mening dat naarmate een onderwerp meer strategisch van aard is, de raad daarover contact moet hebben met het publiek (en op operationeel niveau moet het college dat doen), dus daarom is er een zogenaamd samenspraaktraject opgezet.

De samenspraak werd vormgegeven door middel van een stellingendiscussie. De klankbordgroep heeft daarvoor een aantal hoofdthema's (woon- en leefomgeving, sociaal-economische ontwikkeling, vrije tijd en dorps- en wijkgericht werken) en twee of drie deelonderwerpen per hoofdthema aangegeven. De grifvier heeft vervolgens de deelnemers (dit waren vakinhoudelijke organisaties, dorpsorganisaties en individuele bewoners) uitgenodigd. Beleidsmedewerkers hebben voor elk hoofdthema een inhoudelijke basisnotitie geschreven. Dat was overigens de enige ambtelijke bijstand die de grifvier heeft gehad. Er bestond onwennigheid bij de ambtelijke organisaties met een raad die het voortouw neemt in visievorming en het moment waarop er om bijstand werd gevraagd was moeilijk vanwege de herindelingsdruk. De medewerking die de grifvier kreeg, heeft men graag geaccepteerd, maar verder niet afgedwongen. Het is duidelijk dat dat nog moet groeien.

De samenspraakavonden zijn door leden van de klankbordgroep geleid. Per thema zijn er twee avonden georganiseerd. Tijdens de eerste avond werd er een prikkelende inleiding door een externe betrokkene over de ambities van de nieuwe gemeente gehouden, waarna de deelnemers individueel twee of drie aandachtspunten konden opschrijven. Per deelonderwerp (zoals sport, cultuur of natuur) was er een gesprekstafel, waaraan gedurende een uur over de geno-

teerde aandachtspunten punten een oriënterende gedachtewisseling heeft plaatsgevonden. De gespreksleiders destilleerden daaruit (met assistentie van de grifvier) kernvragen, waarover in het tweede uur een meer oplossingsgerichte discussie plaatsvond. Tot slot van de avond hebben de deelnemers gedurende tien minuten individuele stellingen gemaakt over de deelonderwerpen.

Deze stellingen waren de input voor de tweede avond. Tijdens de tweede samenspraakavond is snel geselecteerd met welke stellingen iedereen het eens of juist oneens was. Er is vervolgens gediscussieerd over de stellingen waarover meningsverschil bestond tussen de deelnemers. De stellingen waren tussentijds geredigeerd door de grifvier (niet inhoudelijk, maar discussietechnisch). Ook voor deze discussies waren er gesprekstafels per deelonderwerp. De discussies hebben geleid tot richtinggevende notities per hoofdthema. Totaal hebben meer dan 125 mensen deelgenomen aan de serie samenspraakavonden, gemiddeld waren er 50 mensen per avond.

De richtinggevende notities zijn getoetst door de vier beleidsambtenaren die ook de basisnotities hadden geschreven. Vervolgens zijn de notities voorgelegd aan de klankbordgroep. Er stond duidelijk in waarover wel of geen consensus bestond en wat dus makkelijk of moeilijk in de visie kon worden overgenomen. In de vergadering van de klankbordgroep is bepaald welke punten nader genuanceerd moesten worden. Dat is gebeurd, waarna de aangescherpte en aangevulde visie aan alle deelnemers is toegezonden voor een eventuele reactie. Daarna is de visie vastgesteld door de klankbordgroep, waarbij de uitkomsten van de samenspraakavonden in vier beleidsdomeinen zijn gebundeld: sociaal, ruimte, economie en bestuur / dienstverlening.

Parallel aan dit visietraject heeft de klankbordgroep een taakgroep van raadsleden ingesteld, om vanuit de gemeenteraden zelf een indeling en format voor de programmabegroting van de nieuwe gemeente te ontwerpen. Deze raadstaakgroep is begeleid door een ambtelijke werkgroep van griffiers, de financiële discipline en een externe adviseur. De taakgroep heeft voor de hoofdindeling van de programmabegroting aangesloten bij de samenspraakthema's. In de programmabegroting worden de vier kerndomeinen onderscheiden en daarbinnen een aantal vaste programmalijnen (voor bijvoorbeeld cultuur en sport) en daartussen een aantal tijdelijke ontwikkelprogramma's (voor bijvoorbeeld recreatie- en natuurontwikkeling). Qua vorm is ervoor gekozen juist op deze programmalijnen en ontwikkelprogramma's resultaatgericht te sturen: dit zijn immers de beleidsthema's die de politiek én het publiek bezig (hebben ge)houden.

Resultaat

Deze werkwijze heeft geresulteerd in een visie op de nieuwe gemeente die de kaders aangeeft voor het beleid van de nieuwe gemeente en de basis is voor de programmabegroting. De werkwijze en het resultaat stemmen tot tevredenheid. Niet alleen inhoudelijk, maar ook in procesmatige termen, want er is sprake van soepele contacten tussen maatschappelijke organisaties en gemeentebestuur.

Leerpunten

Een belangrijk leerpunt bij deze werkwijze is dat raadsleden die deelnemen aan de discussie met burgers daarbij gecoacht moeten worden zodat zij vanuit het algemeen belang discussiëren en inbreng van belangenorganisaties kunnen nuanceren. Goede uitleg over doel en reikwijdte van dit soort samenspraak aan organisaties en deelnemers is van belang om verkeerde verwachtingen te voorkomen. Ook het technisch en inhoudelijk voorzitterschap van de discussie is een leerpunt. De rol van raadsleden is actief luisteren, en zodoende deelnemen aan de discussie. In de praktijk moeten raadsleden standpunten innemen en niet alleen reageren op voorstellen. De rol van de griffier is het faciliteren van de discussie en deze eventueel mede begeleiden. Nadere opmerkingen over de rol van de griffier in het duale stelsel zijn opgenomen in de afstudeerscriptie MPM van de heer van Urk, griffier van de gemeente Eibergen. Een samenvatting van deze scriptie is te downloaden op de website van de Vernieuwingsimpuls: www.vernieuwingsimpuls.nl²¹

Contactpersoon

Naam: de heer J. van Urk
Functie: griffier Eibergen
Telefoon: 0545 – 46 84 81
E-mail: jvanurk@eibergen.nl

21 Urk, J. van, *Beleidslijnen ... uitvoeringspunten ... en verbindingen*, afstudeerscriptie MPM Universiteit Twente, Hengelo, 2004.

3 Praktijkvoorbeelden van de duale begroting: Programmabegroting en jaarrekening

In dit hoofdstuk staan drie voorbeelden van gemeenten die een werkwijze hebben ontwikkeld voor kaderstelling door de programmabegroting. Het gaat om:

- Het kaderdebat in Zaanstad.
- Het sjabloon voor de programmabegroting in Putten.
- De werkgroepen ontwikkeling programmabegroting van Lingewaard.

3.1 Het kaderdebat in Zaanstad

In de gemeente Zaanstad is sprake van een brede coalitie, bestaande uit vier partijen van de dertien fracties. Zes van de dertien fracties zijn éénmansfracties. Door een gebrek aan een reguliere spreekijdregeling was de rol van de kleine partijen dominant. Ook heerste er ontevredenheid bij de raad over het gebrek aan informatie vanuit het college in de aanloop naar het begrotingsdebat. Mede om deze redenen heeft men het bestaande begrotingsdebat aangevuld met het kaderdebat en de werkwijze van dit debat gestructureerd. Alsmede werd een spreekijdregeling conform fractiegrootte ingevoerd.

Gehanteerde aanpak

De griffie heeft een nieuwe werkwijze voor de totstandkoming van de begroting uitgewerkt en voorbesproken met het presidium. De basis van deze nieuwe werkwijze is dat de raad bij de totstandkoming van de programmabegroting tweemaal een beslissende rol speelt: bij het vaststellen van de opdracht tot het maken van de programmabegroting (*het kaderdebat*), en bij het vaststellen van de programmabegroting zelf (*het begrotingsdebat*). In het proces tussen deze twee momenten (de totstandkoming van de ontwerpprogrammabegroting) is het college leidend.

Om uiteindelijk te komen tot de programmabegroting is de raad begin 2003 gestart met het vaststellen van 25 resultaatgebieden waarmee de raad heeft aangegeven op welke terreinen hij zijn prioriteiten legt. Het doel van het kaderdebat in het voorjaar is het doen van richtinggevende uitspraken, die geplaatst kunnen worden in het kader van die resultaatgebieden. Vervolgens wordt de programmabegroting door het college ingericht naar de resultaatgebieden. Het doel van het begrotingsdebat in het najaar is het beoordelen en eventueel bijstellen van de uitwerking die het college van het kaderdebat heeft gegeven in de ontwerpbegroting, zowel beleidsmatig als financieel (zoals het toekennen van budgetten en het vaststellen van de investeringsplanning).

De voorbereiding en het verloop van het kaderdebat is als volgt. Elke fractie dient vooraf zijn algemene beschouwingen op schrift in en de griffie verspreidt die onder alle andere fracties, zodat die niet meer hoeven worden voorgelezen in de raad. Bij de aanvang van het kaderdebat krijgt iedere fractie kort de gelegenheid om zijn prioriteiten toe te lichten. Spreektijd is op basis van fractiegrootte toegekend. Vanuit de griffie en bestuursondersteuning zijn ambtenaren aanwezig om gecontroleerd te luisteren en op basis van de genoemde prioriteiten stellingen te formuleren. Deze stellingen worden in de pauze afgestemd met de fracties, zodat er vervolgens over gedebatteerd kan worden. Elke stelling wordt ingeleid door een fractie, voorzien van een reactie van een andere fractie en daarna bediscussieerd. Tot slot wordt er gestemd over de stellingen. Met de vaststelling van de stellingen worden tevens het raadsbesluit en de richtinggevende uitspraken voor college vastgesteld. Een voorbeeld hiervan staat hieronder:

De raad van de Gemeente Zaanstad,
gelezen het voorstel van de voorzitter en griffier;

Besluit:

- 1 Het college opdracht te geven het concernplan 2004 – 2007 op te stellen met inachtneming van:
 - a) De algemene beschouwingen zoals uitgesproken tijdens de raad van 5 juni 2003.
 - b) De richtinggevende uitspraken zoals hieronder aangegeven in punt 1 t/m 11.
 - 1 De oplopende bezuinigingen van 6 miljoen in 2004 tot 16 miljoen in 2007 maken fundamentele keuzes noodzakelijk. De kaasschaafmethode biedt binnen deze omvangrijke bezuinigingen geen soelaas. Het bezuinigingsvolume moet er toe leiden dat er tevens ruimte ontstaat voor nieuw beleid.
 - 2 Om de inkomsten te verbeteren verzoeken wij het college voorstellen te doen voor een verhoging van belastingen en tarieven, rekening houdend met wettelijke randvoorwaarden, met uitzondering van de OZB.
 - 3 Om de inkomenspositie van Zaanstad te vergroten moet er worden ingezet op een actiever grondbeleid, óók als dat meer risico's met zich brengt.
 - 4 Betere bedrijfsvoering kan de gemeente veel geld besparen. Wij vragen het college een substantieel deel van de bezuinigingen te vinden in betere budgetbewaking, kiezen voor vast personeel in plaats van externen, de ambities bijstellen m.b.t. 24-uursdienstverlening en ICT.
 - 5 Het college wordt opgedragen de in het verleden opgedragen taakstelling van € 336.000 (Marap 1) om tot bezuinigingen te komen bij de welzijnsaccommodaties te effectueren.

- 6 De raad houdt vast aan de uitgangspunten van het 'Plannen met Zaanstad'. De raad verzoekt het college in de meerjarenbegroting kritisch te kijken naar de diverse uitwerkingsvarianten en het tempo waarin de diverse plannen moeten worden gerealiseerd.
 - 7 De komende jaren dient het huidige uitgavenniveau voor het onderhoud van de openbare buitenruimte en de infrastructuur onverkort te worden gehandhaafd en zo mogelijk te worden geïntensiveerd.
 - 8 Op de uitvoering van het in gang gezette handhavingsbeleid wordt de komende jaren niet bezuinigd. Evaluatie van het handhavings- en veiligheidsbeleid zal zo nodig tot intensivering van het beleid moeten kunnen leiden en/of tot prioritering in de inzet.
 - 9 De gemeente Zaanstad wordt gekenmerkt door een sociaal profiel. De raad wil het sociale profiel handhaven. Daarom mogen de beleidsvelden onderwijshuisvesting, zorg (waarbij specifieke aandacht wordt gevraagd voor de eerstelijnsgezondheidszorg, maatschappelijke zorg, verslavingszorg) en het minimabeleid in financiële zin niet aangetast worden.
 - 10 Voor de gemeente blijft economische structuurversterking het belangrijkste speerpunt voor de komende jaren teneinde het voorzieningenniveau op alle terreinen in stand te houden; wij groeien niet toe naar een forensenstad.
 - 11 De raad hecht aan vergroting van draagvlak van gemeentelijke besluiten en de geloofwaardigheid van het politieke bestuur. Daarom zal toepassing van inter-actieve werkwijzen door de gemeente met de burgers, belanghebbende ondernemingen en wijkorganisaties van uitzondering tot regel worden.
- 2 Het concernplan ter vaststelling door de raad voor te leggen aan de raad op 10 en 11 november 2003.

Resultaat

Deze werkwijze heeft geleid tot een programmabegroting, bestaande uit tien programma's waaraan de 25 resultaatgebieden zijn opgehangen. Deze resultaatgebieden geven aan waar de prioriteiten liggen en waar de raad zelf het voortouw wil nemen. De werkgroep die was ingesteld om de resultaatgebieden voor te bereiden, is na de begrotingsbehandeling omgezet in een auditcommissie waarin naast raadsleden ook ambtenaren en collegeleden zitting hebben. Het belangrijkste doel van de auditcommissie is de begeleiding van het proces van planning en control.

Leerpunten

Na afloop van het kaderdebat heeft een korte evaluatie plaatsgevonden. De belangrijkste kritiekpunten op de opzet van het kaderdebat luiden als volgt. Ten eerste voelden de wethouders zich er voor spek en bonen bijzitten; zij mogen immers niet deelnemen aan de discussie. En ten tweede vond de raad de stellingen te ambtelijk en niet politiek genoeg geformuleerd. Dit betekent voor

het volgende kaderdebat onder meer dat de wethouders wel mogen deelnemen aan de discussie en dat de stellingen door de politiek bepaald zullen worden.

Een ander leerpunt betreft de input die de fracties voorafgaand aan het kaderdebat krijgen. Vorig jaar zijn de algemene beschouwingen gevoerd op basis van de politieke prioriteiten van de fracties bij gebrek aan input vanuit het college. De kritiek daarop was dat dit onvoldoende houvast bood. Daarom is er dit jaar een prékaderbrief van het college aan de raad gestuurd, waarin is aangekondigd dat er moet worden bezuinigd. De brief is in een raadsbrede commissie besproken, waarin is besloten welke informatie de fracties nodig hebben om richting te kunnen geven aan het kaderdebat. Daar is een hele waslijst van informatieverzoeken uit gekomen. De raad is momenteel nog in afwachting van de reactie van het college. Die zal bepalend zijn voor de wijze waarop het kaderdebat dit jaar wordt gevoerd.

Contactpersoon

Naam: mevrouw M. Briefjes

Functie: raadsadviseur

Telefoon: 075 – 655 21 88

E-mail: m.briefjes@zaanstad.nl

3.2 Het sjabloon voor de programmabegroting in Putten

In de gemeente Putten heeft men een sjabloon ontwikkeld voor de wijze waarop de kaderstelling voor de programma's van de duale begroting plaatsvindt. Momenteel is de duale begroting nog gevuld op basis van gegevens die voorhanden zijn bij het college en het ambtelijke apparaat. De raad heeft inmiddels negen programma's benoemd en heeft met de uitwerking van de eerste twee programma's een begin gemaakt conform het sjabloon.

Gehanteerde aanpak

De kaderstelling voor de programma's van de duale begroting vindt als volgt plaats. Allereerst worden de fracties gevraagd om inhoudelijke thema's aan te dragen voor elk van de programma's. Daarmee geven de fracties aan voor welke thema's zij kaderstelling door de raad relevant vinden. Tevens worden de fracties gevraagd om per thema de te bereiken doelen en prioriteiten (globaal) aan te geven. Om dit te kunnen doen, worden de fracties gevoed met de beschikbare gegevens in de bestaande begroting. Deze werkwijze vergt heel wat van de fracties, maar zij kunnen daarbij om ambtelijke bijstand vragen.

De volgende stap bestaat uit de uitnodiging aan bewoners en de maatschappelijke organisaties om in een reguliere commissievergadering (of bij een majeur onderwerp in een afzonderlijke hoorzitting) hetzelfde te doen: hun thema's (met doelstellingen en prioriteiten) benoemen bij de programma's. Deze vergaderingen hebben een luisterend karakter en derhalve geen discussie tot doel; de samenleving laat richting de politiek horen wat er leeft. De deelnemers krijgen vooraf dezelfde informatie als de fracties.

Op basis van de geïnventariseerde thema's stelt de vakafdeling vervolgens een gespreksnotitie samen, al dan niet aangevuld met stellingen, om een meer gerichte discussie in de vakcommissie tot stand te brengen. Deze discussie moet tot het formuleren van uitgangspunten leiden. Deze uitgangspunten hebben een voorbereidende strekking om tot de samenstelling van de ontwerpvaarders te komen. De uitgangspunten dienen (in meerderheid) redelijk duidelijk te zijn. Het is van belang hierbij de desbetreffende portefeuillehouder en een ambtelijke deskundige te betrekken.

De vakafdeling en de griffier stellen vervolgens de ontwerpvaarders op. In de ontwerpvaarders worden de volgende vragen beantwoord: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat mag het kosten, wanneer wordt het uitgevoerd, wanneer is het gereed en welke indicatoren zijn er om het effect te meten? De commissie bespreekt ontwerpvaarders en daarbij is inspraak mogelijk. Aan deze bespreking kunnen de portefeuillehouder en een vertegenwoordiger van de vakafdeling deelnemen.

In laatste instantie spreekt de raad zich uit over de ontwerpvaarders. De discussie in de gemeenteraad mondt uit in een bestuursopdracht aan het college. Met deze opdracht dient het college aan te geven op welke wijze het daaraan – uiteraard binnen de gegeven kaders – uitvoering denkt te geven.

Het sjabloon ziet er als volgt uit:

Opdrachtverstrekking aan het college van burgemeester en wethouders om ter voorbereiding van de kaderstelling een voorafgaande gespreksnotitie samen te stellen, waarin o.a. vermeld zal moeten staan wat de huidige situatie is, welke situatie bereikt moet worden en welke varianten zo al denkbaar zijn. Bij voorkeur reeds een aanzet leveren voor het formuleren van ontwerpvaarders (zie de W-vragen)	1
Vergadering commissie voor d.d.	
Behandeling van de gespreksnotitie voor een voorlopig oordeel.	2
Vergadering commissie voor d.d.	
Samenstelling aangepaste gespreksnotitie met door de griffier en de vakafdeling te formuleren ontwerpvaarders:	3
Wat willen we bereiken:	
Wat gaan we er voor doen:	
Wat mag het kosten:	
Wanneer wordt het uitgevoerd en wanneer is het gereed:	
Indicatoren om effect te kunnen meten:	

Eventueel aanvullende punten waaraan – naast de geformuleerde kaders – kan worden gedacht:	4
Standpuntbepaling door commissie. Vergadering commissie voor d.d.	5
Publiek debat in gemeenteraad voor formulering van de kaders: Kaders:	6
Vergadering raad d.d.	
Te formuleren bestuursopdracht aan het college van burgemeester en wethouders:	7

Resultaat

Het is nog te vroeg om van een resultaat te spreken, aangezien de fracties zich momenteel buigen over de thema's per programma. Het beoogde resultaat is een programmabegroting met een sterk kaderstellende werking.

Leerpunten

Voor het welslagen van deze werkwijze is het van groot belang dat raad en college gezamenlijk de kar trekken, maar wel ieder met zijn eigen verantwoordelijkheden. Het college geeft de programmabegroting aan het begin van het proces uit handen en wacht vervolgens op een duidelijke opdracht van de raad om de begroting binnen bepaalde kaders uit te werken.

Contactpersoon

Naam: de heer A.H.A. Werrie
 Functie: raadsgriffier
 Telefoon: 0341 – 35 97 03
 E-mail: ahawerrie@putten.nl

3.3 De werkgroepen ontwikkeling programmabegroting van Lingewaard

In de gemeente Lingewaard staat sinds 2001 – het jaar waarin de herindeling een feit werd – de vraag centraal hoe de raad goed bij de voorbereiding van raadsbesluiten kan worden betrokken. Dit betekent onder meer dat de raad zo vroeg mogelijk bij de besluitvormingsprocedure over belangrijke onderwerpen betrokken moet zijn. Ook bij de voorbereiding van de begroting is dit van groot belang.

Gehanteerde aanpak

Bij de behandeling van de programmabegroting voor 2004 heeft de raad aangegeven dat de begroting doorontwikkeling behoeft op het gebied van 'de prioriteiten voor deze raadsperiode, de algemeen beoogde maatschappelijke effecten per programma en de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen naar doelgroepen'. Daarop hebben de fractievoorzitters een tijdelijke werkgroep gevormd die is gestart met het benoemen van vijf thema's, afgeleid van het collegeprogramma. Deze thema's waren:

- Eenheid in verscheidenheid.
- Dorpse sfeer met stedelijk uitzicht.
- Tuinen in het KAN.
- Groen geld(t).
- Samen (be)sturen.

Bij deze thema's zijn vervolgens prioriteiten geformuleerd. Tevens hebben de fractievoorzitters een aantal algemeen beoogde maatschappelijke effecten geformuleerd.

Vervolgens zijn er drie 'werkgroepen ontwikkeling programmabegroting' – zogenoemde wop's – ingesteld die zich met de uitwerking van de thema's en prioriteiten in algemeen beoogde maatschappelijke effecten per programma en kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen hebben bezig gehouden. De wop's waren ingedeeld volgens de drie hoofdonderwerpen van de programmabegroting: algemeen bestuur en veiligheid, sociaal maatschappelijk welzijn en ruimte.

In de cultuur van Lingewaard is de coalitie overheersend. Daarom is ervoor gekozen om de wop's samen te stellen uit drie leden van de oppositie en twee leden van de coalitie. Zodoende had de oppositie genoeg overwicht om zijn standpunten te laten meewegen; dualisme om de positie van raadsminoriteiten te verstevigen. Dit heeft gewerkt, want er is in de werkgroepen goed naar elkaar geluisterd met respect voor elkaars standpunten.

De leden van de werkgroepen hadden een mandaat vanuit de coalitie en oppositie, zodat de discussie tijdens de raadsvergadering niet van voren af aan zou beginnen. Het was ook niet de bedoeling dat er alternatieven werden aangeboden (zoals bij collegevoorstellen); de raad werd geacht de voorstellen van de werkgroepen te volgen.

De wop's hebben per thema de prioriteiten uitgewerkt in kwalitatieve doelstellingen (beoogde effecten) en kwantitatieve doelstellingen (meetbare resultaten). Zij zijn daarbij volgens een format te werk gegaan. Het format bestond uit een matrix waarin per thema en per prioriteit stond aangegeven tot welk programma de prioriteit behoorde en welke werkgroep er uitwerking aan moest geven. De werkgroepen hadden bij de uitwerking de opdracht om dat volgens de drie W-vragen in SMART-termen te doen. Daartoe was reeds een voorzet gedaan door de adjunct-gemeentesecretaris en het hoofd Financiën.

De wop's zijn bij hun uitwerking ondersteund door de betrokken afdelingshoofden. Die zijn als procesbegeleider opgetreden. Ook de betrokken portefeuillehouders waren bij de werkzaamheden van de werkgroepen aanwezig. De achterliggende gedachte daarbij was dat raad en college elkaar zo veel mogelijk moeten betrekken bij deze belangrijke aangelegenheden om zodoende een goed politiek-bestuurlijk samenspel te genereren.

De vergaderingen van de werkgroepen vonden tegelijkertijd plaats, zodat er onderlinge afstemming mogelijk was en er na de laatste vergadering aansluitend een plenaire zitting kon worden gehouden. Daarin zijn de uitkomsten naast elkaar gelegd en besproken. Ook daar hebben de adjunct-gemeentesecretaris en het hoofd Financiën een belangrijke voorbereidende rol bij gespeeld.

Resultaat

Deze werkwijze heeft geresulteerd in een beleidskader voor de programmabegroting. Men is in Lingewaard heel tevreden over dit resultaat, zowel over de inhoud als over het proces. De raad heeft de voorstellen van de werkgroepen overgenomen zonder dat daar veel discussie over is geweest. Al met al heeft de voorbereiding de nodige tijd gekost, maar deze is teruggewonnen tijdens de raadsvergadering. Bovendien heeft de intensieve voorbereiding tot veel draagvlak in de raad geleid.

Leerpunten

Deze werkwijze met werkgroepen is niet vastgelegd, maar werkendeweg ontwikkeld. Wellicht dat deze later wordt geformaliseerd. Deze werkwijze paste in dit geval omdat het een onderwerp van de raad is; als het een autonome bestuursbevoegdheid van het college betreft, is het een ander verhaal.

De inbreng van ambtenaren was een belangrijke succesfactor. Doordat zij continu op constructieve wijze hameren op het formuleren in SMART-termen, is er daadwerkelijk een beleidskader op hoofdlijnen ontstaan. De rol van de griffie is voornamelijk faciliterend en ondersteunend; voor vakinhoudelijke ondersteuning wordt een beroep gedaan op de ambtelijke organisatie.

Contactpersoon

Naam: de heer Th.G.L. Greep

Functie: griffier

Telefoon: 026 – 326 04 58

E-mail: p.greep@lingewaard.nl

4 Praktijkvoorbeelden van beleids- en besluitvorming in de praktijk: agendabepaling op korte termijn en raadsstukken

In dit hoofdstuk komen voorbeelden aan de orde van gemeenten die kaders stellen voor beleids- en besluitvorming in de dagelijkse praktijk. Het gaat hierbij om:

- Kaderstelling voor actualisering bestemmingsplan in Apeldoorn.
- Formats voor raadsstukken in Arnhem.
- Bestuurlijke verkenning voor evenementenbeleid in Castricum.
- Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming in Wijk bij Duurstede.
- Kaderstelling voor het Welstandsbeleid in Emmen.
- Stellingendebat over invoering Wwb in Noordoostpolder.
- Beslispuntendebat over invoering Wwb in Oosterhout.
- Doorontwikkeling werkwijze kaderstelling in Soest.
- Handreiking duale werkwijze van Veenendaal.

4.1 Kaderstelling voor actualisering bestemmingsplan in Apeldoorn

In de gemeente Apeldoorn wordt onderscheid gemaakt in actieve en passieve kaderstelling. Degene die het initiatief neemt, is daarvoor bepalend. Bij actieve kaderstelling neemt een delegatie uit de raad het voortouw voordat het college ermee aan de slag gaat en bij passieve kaderstelling maakt het college een voorstel en reageert de raad daarop. Hieronder zijn de ervaringen opgetekend die de Apeldoornse raad heeft opgedaan met actieve kaderstelling bij de actualisering van het bestemmingsplan voor Noord-West Apeldoorn.

Gehanteerde aanpak

Het bestemmingsplan voor Noord-West Apeldoorn was sterk verouderd en derhalve aan actualisering en een kwaliteitsslag toe. De raad wilde door kaderstelling het college richtlijnen geven waarbinnen het bestemmingsplan moest worden uitgewerkt. Om de kaders op te stellen, heeft de raad een begeleidingsgroep ingesteld, bestaande uit leden van de raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling.

De raadsbegeleidingsgroep is gestart – onder leiding van de griffie en met ambtelijke ondersteuning – met het in kaart brengen van het plangebied. Daartoe is door een bureau de stedenbouwkundige structuur, de cultuurhistorie, de groenstructuur, de functionele opbouw en de geldende bestemmingsplannen geïnventariseerd en geanalyseerd. Om inzicht te krijgen in de mogelijke politiek-bestuurlijk dilemma's en de onderwerpen die van belang zijn in het plangebied

heeft de begeleidingsgroep vervolgens overleg gehad met de drie betrokken wijkraden in het plangebied en het gebied bezocht. Dit overleg heeft een eerste beeld opgeleverd van de belangrijkste onderwerpen en dilemma's in het plangebied.

In vervolg hierop heeft de begeleidingsgroep een aantal dilemma's verder uitgewerkt en besproken tijdens een bewonerspeiling op een locatie in het plangebied. Hier waren ongeveer 300 bewoners en betrokkenen uit het gebied bij aanwezig. Dit is een hoge opkomst gelet op het stadium waarin de planvorming zich toen bevond. Om de bewoners bij de kaderstelling te betrekken en ter voorbereiding op de bewonerspeiling is onder meer een pagina op de gemeentelijke website gemaakt, zijn er publicaties geweest in lokale kranten en heeft een interview op Omroep Apeldoorn plaatsgevonden. Aan de hand van een presentatie en enkele stellingen is tijdens de avond aan de bewoners gevraagd welke richting in het bestemmingsplan gekozen zou moeten worden. Verder is er ruimte geboden om ontbrekende onderwerpen aan te dragen. Raadsleden hadden een actief luisterende rol, konden vragen stellen en kwamen in gesprek met de bewoners.

De uitkomsten van de bewonerspeiling zijn meegewogen door de begeleidingsgroep en op basis daarvan is een kadernotitie in de vorm van een raadsopdracht aan het college gemaakt. Die is in de raadscommissie RO besproken en vervolgens vastgesteld door de raad. De uitgangspunten in de kadernotitie zijn leidend voor het college bij de uitwerking van het nieuwe bestemmingsplan. Het college is daar nu mee bezig en organiseert in dat kader ook een informatieavond voor bewoners. Dan zal de vraag centraal staan of zij zich in het voorontwerp herkennen. De raad is ook uitgenodigd voor deze bewonersavond.

Resultaat

Het resultaat van deze actieve kaderstelling is een raadsopdracht voor de uitwerking van het bestemmingsplan met een bijbehorende kadernotitie die inhoudelijke uitgangspunten bevat voor de volgende onderwerpen: extra beschermingsregeling, regeling woning, de juridische regeling van de bijgebouwen, bedrijven en milieuzonering, flexibiliteitsvoorschriften, het verdichtingsvraagstuk, gemeentelijk beschermd stadsgezicht, openbare weg, uitbreidingsplannen lokale tennisvereniging, wonen en werken en bouwplannen belastingsdienst en PVK. De raadsopdracht ziet er als volgt uit:

Raadsopdracht Kaderstelling Bestemmingsplan Noord West Apeldoorn

1 Aanleiding en doelstelling

Bij de vaststelling van de meerjarenbegroting 2001 - 2006 is door de raad besloten tot actualisering van bestemmingsplannen voor het stedelijk gebied. In vervolg hierop hebben wij de integrale herziening van het bestemmingsplan voor Noord-West Apeldoorn (omvattende de deelgebieden Berg en Bos, Valkenberg, Sprengbos en Brinkhorst) opgepakt ten behoeve van

actieve kaderstelling. Doelstelling is om een actualisering en kwaliteitsslag te maken ten aanzien van opzet, inhoud en stijl van de sterk verouderde bestemmingsplannen in het betreffende gebied. Daartoe is de bijgevoegde notitie 'kaderstelling' opgesteld, waarin de doelstelling, het proces en de inhoudelijke kaders nader zijn geformuleerd.

2 Inhoudelijke kaders

Met de kaderstelling wordt beoogd het college richtlijnen te geven waarbinnen het bestemmingsplan voor Berg en Bos/Sprengenbos moet worden geactualiseerd. Het plan dient met name de ruimtelijke en stedenbouwkundige kwaliteit van het plangebied te waarborgen.

In de bijgevoegde notitie 'Kaderstelling' worden in paragraaf 6 de onderstaande geëxpliceerd:

- Extra beschermingsregeling (verschillend per deelgebied).
- Regeling woning (gehele plangebied en specifieke regeling Berg en Bos).
- De juridische regeling van de bijgebouwen (gehele plangebied).
- Bedrijven en milieuzonering (gehele plangebied).
- Flexibiliteitsvoorschriften (gehele plangebied).
- Het verdichtingvraagstuk (Berg en Bos).
- Gemeentelijk beschermd stadsgezicht (Berg en Bos).
- Openbare Weg (Berg en Bos, Schrijversbuurt en de Driehoek).
- Verzoek tennisvereniging Daisy om uitbreiding velden, plaatsing lichtmasten en bouw tennishal (Berg en Bos).
- Wonen en Werken (Berg en Bos).
- Bouwplannen belastingdienst en pensioen- en verzekeringskamer (Sprengenbos).

3 Randvoorwaarden

Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan dienen zo veel mogelijk de standaardvoorschriften die in principe toepasbaar zijn voor het gehele grondgebied van Apeldoorn als vertrekpunt te worden genomen. Ook de plankaart dient volgens het vaste stramien en in kleur te worden opgesteld.

Verder dient het bestemmingsplan te passen binnen de door de raad vastgestelde beleidsnota's: de Ruimtelijke ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020, de Groene Mal, de Kadernotitie Detailhandelsvisie, het integraal meerjarenplan onderwijshuisvesting 2001-2008 voor zover dat ruimtelijke consequenties heeft en de Verkeerskaart.

4 Draagvlak en betrokkenen

De raad heeft om te komen tot kaderstelling een begeleidingsgroep ingesteld bestaande uit leden van de raadscommissie RO. Deze groep heeft op verschillende momenten en in een vroeg stadium de wijkraden, bewoners en belanghebbenden bij het proces betrokken.

5 Proces

Het nieuwe bestemmingsplan is uiteindelijk de juridische vertaling van de kaderstelling met de daarin vervatte uitgangspunten.

In de komende periode zullen procedureel de volgende stappen worden gezet:

Op basis van de door de raad vastgestelde Kaderstelling wordt het college van B&W opgedragen het (ontwerp)bestemmingsplan te formuleren waarbij de kadernotitie als uitgangspunt wordt gehanteerd. Tijdens de procedure dient een planrisicoanalyse op de raadscommissie te wordt terugged. Behandeling van het conceptontwerpbestemmingsplan (najaar 2004) ter advisering in de raadscommissie.

Advisering ontwerp in de commissie en vaststelling in de raad.

De raad acht het noodzakelijk dat ook bij het opstellen van het bestemmingsplan wijkraden, bewoners en belanghebbenden, naast de voorgeschreven inspraak en ter visielegging, worden betrokken door een informatiebijeenkomst.

In deze werkwijze past de keuze om het voorontwerpbestemmingsplan niet ter advisering voor te leggen aan de raadscommissie wanneer het voorontwerp zich binnen de in deze notitie gestelde kaders past. Het conceptontwerpbestemmingsplan (inclusief de verantwoording van de inspraak van het college van B&W aan de commissie) dient vervolgens wel in de commissie aan de orde te komen. Het ontwerp kan dan getoetst worden aan de gestelde kaders en ingebrachte inspraakreacties van bewoners en betrokkenen. De kaderstelling wordt daarmee tevens een instrument waarmee de raad haar controlerende taak kan invullen.

6 Besluit

De raad besluit dat de notitie 'Kaderstelling bestemmingsplan Berg en Bos/Sprengenbos' uitgangspunt is voor het formuleren van het nieuwe bestemmingsplan. De raad draagt het college van burgemeester en wethouders op de elf uitgangspunten nader uit te werken in het bestemmingsplan, dat vervolgens ter vaststelling aan de raad wordt voorgelegd.

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van 26 juni 2003.

Leerpunten

De raad was grotendeels positief over het traject; met name de dialoog met de bewoners. De plaatsvervangend griffier geeft aan dat er wel een aantal leerpunten in het traject van actieve kaderstelling zijn te onderscheiden. Ten eerste is een lastig punt dat de raad vaak als één orgaan wordt voorgesteld, terwijl de politieke afweging nog moet plaatsvinden. Maximale consensus is niet per definitie het uitgangspunt. Daardoor is het soms moeilijk om tot een raadsopdracht te komen.

Ten tweede is het lastig om te bepalen wat de meerderheid van bewoners vindt. Er is tijdens de bewonerspeiling niet gestreefd naar representativiteit; een dergelijke peiling is een indicatie van de standpunten van bewoners voor de raad. Tegelijkertijd waarderen bewoners het zeer dat de raad naar hen toekomt en om hun mening vraagt. Dit wordt als het grootste voordeel van kaderstelling ervaren: het nauwe contact tussen raad en bewoners. De raad kan zich daarmee profileren.

Een derde punt betrof de positie van het ambtelijk apparaat. In dit soort trajecten bestaat het risico dat ambtenaren in een spagaat tussen college en raad terecht komen; het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een ambtenaar een voorstel moet maken waar zijn portefeuillehouder het wellicht niet mee eens is. Om dit te voorkomen wordt het voorstel van de begeleidingsroep door de griffie gemaakt op basis van input van het ambtelijk apparaat.

Al met al is de plaatsvervangend griffier tevreden over het verloop en het resultaat van dit kaderstellingstraject, maar de nieuwe werkwijze moet zich nog wel verder uitkristalliseren. Positief is de manier waarop de raad haar volksvertegenwoordigende functie kon oppakken.

Contactpersoon

Naam: de heer A. Oudbier
Functie: plv. griffier / raadsadviseur
Telefoon: 055 – 580 15 58
E-mail: a.oudbier@apeldoorn.nl

4.2 Formats voor raadsstukken in Arnhem

In de gemeente Arnhem is er in de opmaat naar de programmabegroting verschil van mening ontstaan tussen de raad en het college over de vraag wanneer het vaststellen van een bedrag aan bezuinigingen een onderwerp voor kaderstelling door de raad is.

Gehanteerde aanpak

Het college heeft – in de opmaat naar de begroting – een nota ter kennisname aan de raad gestuurd waarin staat dat er 16 miljoen moet worden bezuinigd. Tevens wil het college een stelpost opnemen in de begroting ter hoogte van dit bedrag en wil de discussie over de invulling van de bezuiniging laten plaatsvinden na afloop van het vaststellen van de programmabegroting.

De raad heeft in april op die nota gereageerd met de mededeling dat hij eerst zelf uitspraken op hoofdlijnen wil doen over de hoogte en de richting van de invulling van het noodzakelijke bedrag aan bezuinigingen. Derhalve heeft de raad aan het college gevraagd om reeds in juni de omvang van de bezuiniging te onderbouwen en daarnaast verschillende bezuinigingsmogelijkheden aan te geven, zodat er keuzemogelijkheden zijn voor de raad.

Dit heeft tot verbazing geleid bij het college, aangezien dat niet de reactie was die van de raad werd verwacht. Na een herhaald verzoek van de raad in juni heeft het college beloofd in juli te voorzien in de behoefte van de raad.

Volgens de griffier van Arnhem speelt het begrip kaderstelling momenteel een (te) grote rol in de discussie over de duale verhoudingen tussen raad en college. Alles wat de raad zegt, is eigenlijk een kader. Daarom is het voornamelijk van

belang om de informatiestroom goed te laten verlopen en ervoor te zorgen dat de stukken die naar de raad gaan, duidelijk dan wel ter informatie, dan wel ter besluitvorming worden voorgelegd. De raad moet pro-actief de eigen agenda vormen en het college tijdig verzoeken welke voorstellen zij wanneer wil behandelen.

Om deze reden heeft men in Arnhem formats ontwikkeld voor de volgende stukken:

- Als het college de raad informeert, dan bestaat het raadsstuk uit een raadsbrief.
- Als de raad een besluit moet nemen, dan bestaat het raadsstuk uit een raadsvoorstel op hoofdlijnen.

Het format voor het raadsvoorstel staat hieronder. Het format voor de raadsbrief bevat dezelfde onderwerpen (behalve onderwerp 1, korte inhoud van het voorstel) en is gericht aan de raadscommissie.

Voor de gemeenteraadsvergadering d.d.

Registratienummer:

Advies van de raadscommissie:

Onderwerp:

Aan de gemeenteraad. Arnhem,

- 1 KORTE INHOUD VAN HET VOORSTEL
- 2 INLEIDING EN ACHTERGRONDEN
- 3 BEOOGD EFFECT
- 4 ARGUMENTEN (onderbouwing)
- 5 DRAAGVLAK
- 6 COMMUNICATIE
- 7 AANPAK/REALISATIE
- 8 KOSTEN, BATEN EN DEKKING
- 9 RISICOPARAGRAAF (financieel, juridisch en milieu)
- 10 VERVOLGPROCEDURE/VOORTGANG
- 11 VOORSTEL/AANBEVELINGEN

Resultaat

Vooralsnog is het onduidelijk wat het resultaat van de werkwijze omtrent de invulling van de bezuiniging zal zijn.

Leerpunten

Met betrekking tot de invulling van de bezuiniging is er niet goed nagedacht over de vraag wat daarbij de rol van de raad is. Elk orgaan binnen de gemeente moet zijn rol en die van de ander kennen. Het is daarom volgens de griffier van Arnhem belangrijk dat er wordt gewerkt met de formats voor raadsbrieven en raadsvoorstellen. Die blijken in de praktijk zeer behulpzaam te zijn: het dwingt bij alle stukken die de raad bereiken een bewuste keuze te maken in welke rol de raad wordt aangesproken.

Contactpersoon

Naam: de heer J.D. Sprokkereef

Functie: griffier

Telefoon: 026 – 377 46 82

E-mail: jan-dirk.sprokkereef@arnhem.nl

4.3 Bestuurlijke verkenning voor evenementenbeleid in Castricum

In de gemeente Castricum zijn twee nieuwe instrumenten ingevoerd om de kaderstellende rol van de raad vorm te geven en de positie van de raad in het beleidsproces te versterken: de raadsthema-agenda en de bestuurlijke verkenning. Hieronder gaan wij in op de ervaring die de raad inmiddels heeft opgedaan met de bestuurlijke verkenning; de raadsthema-agenda werd in paragraaf 2.4 aan de orde gesteld.

Gehanteerde aanpak

De achterliggende gedachte bij de bestuurlijke verkenning is dat de raad tot nu toe vaak aan het eind van een proces wordt geconfronteerd met een volledig uitgewerkt en gedetailleerd beleidsvoorstel. Om kaders te kunnen stellen zouden raadsleden juist aan het begin van de beleidscyclus met elkaar van gedachten moeten wisselen. De normale cyclus van het beleid zou dus eigenlijk omgekeerd moeten worden. De bedoeling daarvan is dat de raad bij de ontwikkeling van nieuw beleid eerst haar invloed laat gelden en dat het beleid op basis van heldere informatie pas daarna verder wordt uitgewerkt door het college.

Een bestuurlijke verkenning is een notitie ter gedachtevorming en vaststelling van uitgangspunten en kaders voor verdere beleidsontwikkeling. Dit betekent dat een bestuurlijke verkenning gehanteerd wordt in de fase waarin de aard van het probleem moet worden verkend en de politieke en beleidsrelevantie ervan moet worden vastgesteld. Een bestuurlijke verkenning is een kort en bondig document waarin nog geen stelling wordt ingenomen. Het document is de basis voor een verkennende en opiniërende discussie zonder dat alle facetten precies in beeld zijn gebracht of op alle vragen een antwoord mogelijk is.

Aan de hand van een bestuurlijke verkenning kan de raad vervolgens bepalen of verdere uitwerking van het onderwerp plaatsvindt en kan zij richtinggevende uitspraken doen voor de beleidsontwikkeling. Deze uitspraken kunnen betrekking hebben op de uitgangspunten en randvoorwaarden, de doeleinden, de oplossingsrichtingen en alternatieven en de afspraken over de taakverdeling tussen raad en college, waaronder de mate van mandatering aan college en de terugkoppelingsmomenten ten behoeve van de politiek-bestuurlijke besluitvorming.

In Castricum heeft men onder meer ervaring opgedaan met een bestuurlijke verkenning voor het evenementenbeleid. De verkenning is gestart met de bespreking van een startnotitie in de reguliere commissievergadering. De startnotitie is opgesteld in samenspraak met de portefeuillehouder, de betrokken ambtenaar en de griffier en bevatte een weergave van het geldende kader, discussievragen waar de commissie een antwoord op moest formuleren en een voorstel voor de inrichting van het verdere proces. De portefeuillehouder en ambtenaren waren bij de vergadering aanwezig om toelichting te geven en vragen te beantwoorden. De commissie heeft zich in de vergadering uitgesproken over de bespreekpunten en daarmee richting gegeven aan het beleid. Op basis daarvan heeft de portefeuillehouder een voorstel uitgewerkt. Dat voorstel is ter inspraak voorgelegd aan bewoners en organisaties die betrokken zijn bij de organisatie van evenementen. Vervolgens heeft de commissie in een hoorzitting de zienswijzen van de insprekers aangehoord en een advies geformuleerd. De portefeuillehouder heeft de opdracht gekregen het één en ander uit te werken. Dit uitgewerkte stuk wordt vervolgens voorgelegd aan de raad.

Resultaat

Het resultaat van de bestuurlijke verkenning over het evenementenbeleid is een aantal kaderstellende uitspraken van de raadscommissie, waarbinnen het college het beleid verder moet uitwerken. Deze kaderstellende uitspraken bestaan uit de keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot de volgende bespreekpunten:

- Het evenementenbeleid van de gemeenten moet gericht zijn op:
 - Het handhaven/stimuleren/beperken van lokale evenementen.
 - Het handhaven/stimuleren/beperken van (bovenlokale) regionale evenementen.
- In het evenementenbeleid moet aangegeven worden wat voor soort evenementen op welke locaties georganiseerd mogen worden.
- In het evenementenbeleid moet een maximum aantal worden opgenomen met betrekking tot het aantal belastende evenementen dat op jaarbasis (seizoenbasis) mag worden georganiseerd (eventueel per locatie verschillend).
- In het evenementenbeleid moeten regels worden opgenomen met betrekking tot het produceren van geluid.

- In het evenementenbeleid moeten regels worden opgenomen met betrekking tot de eindtijden bij evenementen (eventueel per soort evenement, dagen en locatie verschillend).

Leerpunten

De bestuurlijke verkenning voor het evenementenbeleid heeft geleerd dat het moeilijk is om het juiste abstractieniveau te vinden en de goede vragen te stellen in de bestuurlijke verkenning. Bij het evenementenbeleid ontstond er bijvoorbeeld discussie over de vraag wat een belastend evenement precies is. De les is dat het ten behoeve van een vruchtbare discussie van belang is om duidelijke handvatten of keuzes te bieden en de voorstelling van zaken concreet te maken.

Andere leerpunten zijn dat de raad niet actief betrokken moet willen zijn bij de uitwerking van alle onderwerpen waarover een bestuurlijke verkenning wordt gehouden. Sommige onderwerpen vindt de raad dermate belangrijk dat er een raadsthema van wordt gemaakt, maar de meeste onderwerpen moeten door het college verder uitgewerkt worden. De les is dat de raad prioriteiten moet stellen.

Contactpersoon

Naam: de heer B. Fink
Functie: griffier
Telefoon: 0251 – 66 13 70
E-mail: bertfink@castricum.nl

4.4 Beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming in Wijk bij Duurstede

In de gemeente Wijk bij Duurstede wordt onderscheid gemaakt tussen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. De fase van beeldvorming is informatief; in de fase van oordeelsvorming wordt het debat gevoerd en in de fase van besluitvorming vindt de vaststelling van beleid plaats. Met deze werkwijze is ervaring opgedaan bij de actualisering van het jeugd- en jongerenbeleid.

Gehanteerde aanpak

Het beleidsvormingsproces is op verzoek van de raad gestart met een notitie op hoofdlijnen van het college aan de raad. Op basis van deze notitie heeft vervolgens oriëntatie met het veld plaatsgevonden, waarbij de vraag centraal stond wat het veld vindt van het jeugd- en jongerenbeleid.

Deze oriëntatie bestond uit een bijeenkomst waarin de raadscommissie (waarin alle fracties waren vertegenwoordigd) zowel met jongeren als met betrokken maatschappelijke organisaties heeft gesproken. Om te benadrukken dat de commissieleden moesten luisteren en vragen stellen en het veld voornamelijk aan het woord moest zijn, is bewust gekozen voor een bepaalde inrichting van de ruimte. Zo hadden de commissieleden bijvoorbeeld samen één microfoon en

de vertegenwoordigers van het veld allemaal een eigen microfoon. De oriëntatie met het veld heeft veel opgeleverd. Niet alleen voor de onderlinge verhoudingen, maar ook inhoudelijk. De commissie heeft zicht gekregen op de prioriteiten van het veld en de manier waarop er met hen wordt gecommuniceerd. Zaken die door het veld naar voren werden gebracht, maar die niet des raads waren, zijn ter plekke doorgesluisd naar de wethouder.

De fase van beeldvorming bestond dus uit twee stappen: probleemverkenning en oriëntatie met het veld.

Op basis van de uitkomsten van de fase van beeldvorming heeft het college vervolgens een verkennende kadernotitie gemaakt. Daarin stonden de prioriteiten en de belangrijkste te maken keuzes ten aanzien van het jeugd- en jongerenbeleid. Daarover is in de commissie gesproken. Dit was de fase van oordeelsvorming, waarin de vraag centraal staat of de raadscommissie het eens is met de prioriteitstelling en de te maken keuzes. Vervolgens is de verkennende kadernotitie aangepast door het college naar aanleiding van de discussie. Dit resulteerde in de kadernotitie en daarover heeft besluitvorming plaatsgevonden. Dit was de fase van besluitvorming.

Resultaat

Het besluitvormingsproces heeft geresulteerd in een opdracht aan het college om het jeugd- en jongerenbeleid uit te werken binnen de kaders die zijn aangegeven in de kadernotitie. Ook bevat de kadernotitie de planning voor het verschijnen van de beleidsnotitie jeugd- en jongerenbeleid. Op dat moment gaat de raad de beleidnota toetsen aan de kadernotitie en zodoende invulling geven aan zijn controlerende rol.

Leerpunten

In het algemeen is men tevreden over het verloop van dit besluitvormingsproces, maar er kunnen wel een paar kanttekeningen bij worden geplaatst. Ten eerste was de oriëntatie met het veld goed, maar werd er wel een degelijke probleemverkenning gemist. Daardoor was de discussie over de verkennende kadernotitie lastig, want daar stond eigenlijk alleen maar in wat het veld ervan vond en te weinig wat er daarnaast ook nog speelt (flankerend beleid). De oriëntatie met het veld had bovendien meer richting kunnen krijgen door een gedegen probleemverkenning.

Een tweede kanttekening is dat deze aanpak veel tijd kost en dus niet bij alle onderwerpen gehanteerd kan worden. Er worden nu twee procedures ontwikkeld: een procedure onder regievoering van de raad (zoals hierboven geschetst, die voor één of twee onderwerpen per jaar kan worden toegepast) en een procedure onder regievoering van het college, waarbij het college wordt gevraagd om de fasen van beeldvorming en oordeelsvorming te doen en met een kadernotitie te komen bij de raad, waarna alleen de fase van besluitvorming in de raad plaatsvindt.

Een derde kanttekening betreft de communicatie rondom de oriëntatie met het veld. Voor de bekendmaking van en de terugmelding uit de bijeenkomst met het veld moet een goed communicatieplan worden gemaakt. In een vooraf opgesteld startdocument moet daar ook aandacht aan worden besteed.

Ten vierde kan er een kanttekening worden geplaatst bij de rol van ambtenaren. Zij zijn nauw betrokken bij het proces en aanwezig bij de oriëntatie met het veld en de discussie in de commissie, maar ze blijken het lastig te vinden om ander soort stukken te schrijven. Ambtenaren zijn gewend om hun eigen ideeën op te schrijven en nu moeten ze opschrijven wat de commissie en het veld ervan vinden. Toch blijven het stukken van het college, omdat ambtenaren anders in (loyaliteits)problemen zouden kunnen komen als zij voor de raad een notitie schrijven waar het college niet mee uit de voeten kan. En bovendien heeft het college ook nadrukkelijk de taak om besluitvorming voor de raad voor te bereiden.

Tenslotte heeft de raad van Wijk bij Duurstede door de pilot inzicht gekregen in criteria die van belang zijn voor de keuze tussen regievoering door de raad enerzijds en door het college anderzijds. Die criteria kunnen worden samengevat onder de term politieke relevantie,²² hetgeen betekent dat:

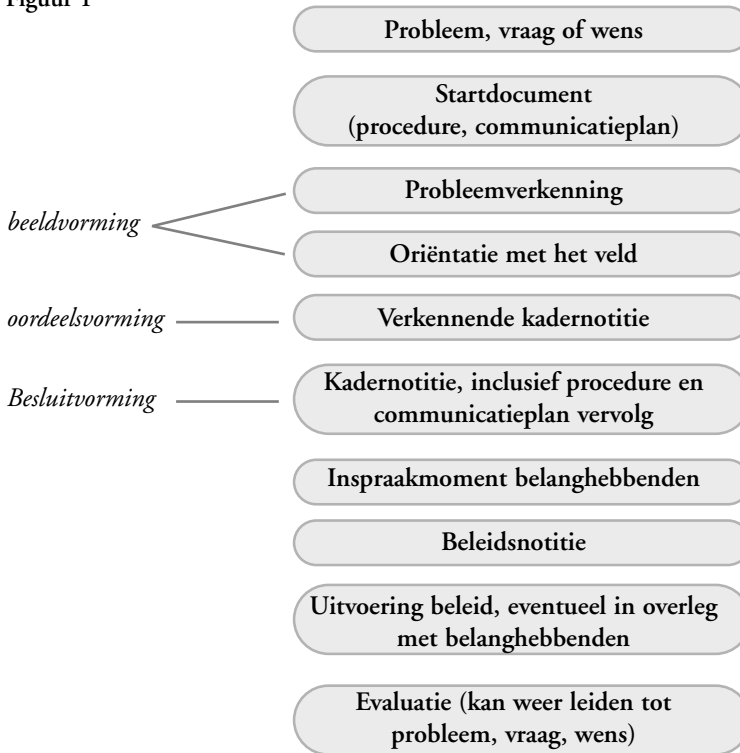
- Er belangrijke politieke keuzes moeten worden gemaakt.
- Het onderwerp leeft in de samenleving.
- Er sprake is van inhoudelijke politieke profileringsmogelijkheden.

Onder meer op basis van de ervaringen met kaderstelling voor het jeugd- en jongerenbeleid heeft men in Wijk bij Duurstede een notitie 'Kaderstelling door de raad en het beleidsproces' opgesteld, waarin de te volgen werkwijze uiteen wordt gezet. Ter illustratie is hierbij het schema voor kaderstelling bijgevoegd (zie pagina 80). De volledige notitie is op te vragen bij de griffier.

22

Zie de eindrapportage Project duale gemeenten: *Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad*, van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, 2002.

Figuur 1



Contactpersoon

Naam: mevrouw E. Speet

Functie: griffier

Telefoon: 0343 – 59 55 84

E-mail: espeet@wijkbijduurstede.nl

4.5 Kaderstelling voor het welstandsbeleid in Emmen

In de gemeente Emmen stond het welstandsbeleid op de beleidsagenda van de raad. Welstand is een politiek relevant onderwerp, waar verschillende opvattingen over bestaan en waar burgers de raadsleden op aanspreken. Om deze redenen heeft de raad het initiatief genomen bij de herziening van het welstandsbeleid en zijn opvattingen kenbaar gemaakt voordat het college met de uitwerking van het beleid is begonnen.

Gehanteerde aanpak

De kaderstelling voor het welstandsbeleid heeft in drie stappen plaatsgevonden. De eerste stap bestond uit informatieverzameling (in twee werkconferentie van de raadscommissie); in de tweede stap vond opinievorming plaats (in een zogenoemde C-discussie in de commissies) en de derde stap betrof bespreking in de commissie en daarna besluitvorming in de raad.

In het kader van de eerste stap – informatieverzameling – heeft de griffie informatieve bijeenkomsten over welstand georganiseerd. In twee werkconferenties met de inhoudelijk deskundige commissie waarin alle fracties zijn vertegenwoordigd werd gepresenteerd hoe het nu staat met het welstandsbeleid en waarom er nieuw beleid noodzakelijk is.

Vervolgens heeft het ambtelijk apparaat een gespreksnotitie op hoofdlijnen gemaakt op basis van de input uit de werkconferenties (de fracties spreken zich dan namelijk toch wel uit over de richting waaraan ze denken). Deze gespreksnotitie vormde de basis voor de opiniërende discussie (dit is een zogenoemde C-discussie waarin opiniestukken aan de orde komen; een A-discussie gaat over hamerstukken en een B-discussie over bespreekstukken). De C-discussie vond plaats in de setting van de formele raadscommissie, waarin de leden werd gevraagd om een standpunt in te nemen. Vervolgens heeft de griffie de conclusies van de C-discussie geformuleerd. Zodoende kunnen de fracties teruglezen wat zij naar voren hebben gebracht (op het niveau van conclusies) en de ambtenaren weten waarmee zij rekening moeten houden bij het maken van bespreekstuk.

Daarna is de definitieve welstandsnota ontworpen, die na een inspraaktraject ter vaststelling is voorgelegd aan de raad. Bij de besluitvorming in de raad was er veel waardering voor de totstandkoming van de beleidsnota. Twee partijen die vanaf het begin hadden gepleit voor een 'welstandsvrije' gemeente probeerden via amendementen om twee gebieden alsnog volledig welstandsvrij te maken. Daarvoor was echter geen meerderheid te vinden.

Resultaat

Het resultaat van deze drietrapsaanpak is dat de raad globale kaders heeft aangegeven voor het welstandsbeleid. Deze kaders bestonden uit een verdeling van de gemeente in gebieden waar wel of geen welstandsbeleid moet worden gevoerd. De raad is hiertoe gekomen doordat bepaalde fracties vanuit de meest extreme beleidsvisie (geen welstand) begonnen te redeneren, waarvan in de informatieve bijeenkomst de consequenties zijn geschetst. Vervolgens ging de discussie over de vraag of die consequenties wenselijk waren of niet. Op basis daarvan hebben de fracties hun mening bijgesteld en aangegeven in welke gevallen er wel of geen welstandsbeleid moest worden gevoerd.

Leerpunten

De leerpunten hebben betrekking op de ambtelijke stukken en de doorlooptijd.

Er moet in de toekomst geïnvesteerd worden in ambtelijke stukken, want die moeten aan kwaliteit winnen. Het stuk voor de C-discussie moet niet alleen alle ingrediënten bevatten voor de opiniërende discussie, maar het is ook nuttig en nodig om de structuur voor de discussie aan te geven. Nu is het nog zo dat de griffie daar op let in de stukken en zonodig een oplegnotitie toevoegt, maar

in de toekomst zou dat niet meer nodig moeten zijn. Om dat te bereiken maakt de griffier momenteel een ronde langs de afdelingen die veel voor de raad doen. Daarin worden vervolgspraken gemaakt en goede voorbeelden uitgewisseld.

Een ander leerpunt betreft de planning. De doorlooptijd van het welstandsbeleid is nu bijna een jaar, maar dat kan korter. Dat heeft te maken met de vaardigheid van ambtenaren en de mate van politieke overeenstemming over het onderwerp dat voorligt.

Contactpersoon

Naam: de heer J.A. Hekman

Functie: griffier

Telefoon: 0591 – 68 95 01

E-mail: j.hekman@emmen.nl

4.6 Stellingendebat over invoering Wwb in Noordoostpolder

In de gemeente Noordoostpolder geldt de afspraak dat het college een voorzet maakt voor kaderstellende notities. Die voorzet gaat vervolgens naar de raadscommissie, die de voorzet kan aanvullen of andere keuzes kan maken. Bij de kaderstelling voor de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) kwam het college er niet uit en zijn er geen keuzes voorgelegd aan de commissie. De commissie werd ongeduldig en is zelf keuzes gaan maken.

Gehanteerde aanpak

De raadscommissie kon zelf met de kaderstelling aan de slag omdat er twee informatiebijeenkomsten over de Wwb waren geweest. Het college heeft op basis daarvan een voorzet voor de kaderstellende notitie opgesteld die de keuzes nog open liet. Vervolgens zijn de fracties uitgenodigd om maximaal drie stellingen te formuleren met betrekking tot die aspecten van de Wwb die voor hen het belangrijkste waren. Deze stellingen zijn door de vakafdeling aangevuld met een aantal extra stellingen zodat ze in principe de gehele bandbreedte van de wet omvatten.

Vervolgens zijn de stellingen behandeld in de commissie met aanwezigheid van de portefeuillehouder. Die heeft op sommige momenten kanttekeningen gemaakt en zijn standpunt kenbaar gemaakt. In de commissievergadering hebben de fracties hun stellingen toegelicht en verdedigd, waarna er per stelling in wisselende meerderheden standpunten zijn ingenomen. Op basis van de stellingen met de meeste steun is de ambtelijke dienst een keuzenotitie gaan schrijven. Voordat de keuzenotitie aan de raad is voorgelegd, is de vakafdeling nagegaan of de notitie op hoofdlijnen de gehele wet afdekte. De afdeling heeft op bepaalde punten (voornamelijk wetstechnisch van aard) de notitie gecompleteerd.

Vervolgens is de keuzenotitie door de raad vastgesteld en heeft hij het college de opdracht gegeven om de verordening voor de implementatie van de Wwb op te stellen.

Resultaat

De werkwijze met een debat over stellingen was uit nood geboren, maar bleek in de praktijk goed te werken. Het heeft geresulteerd in een keuzenotitie en een kaderstellende notitie waarvoor veel draagvlak bestond in de raad. In de kaderstellende notitie kwamen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Aanleiding voor kaderstellende notitie over invoering Wwb.
- Relatie met andere beleidsvelden.
- Doelstellingen.
- Effecten.
- Instrumenten en randvoorwaarden (ook financieel).
- Tijdpad.
- Verantwoording.

Zowel de raadscommissie als het seniorenconvent hebben aangegeven dat ze tevreden zijn over de werkwijze en het resultaat en dat ze dit in de toekomst vaker willen doen bij onderwerpen die daarvoor in aanmerking komen.

Leerpunten

Bij deze werkwijze is de medewerking van de bestuursdienst en de vakafdeling essentieel. De griffie van Noordoostpolder is heel klein (1,6 fte) en kan derhalve niet al het voorbereidende werk voor de informatiebijeenkomsten en het stellingendebat zelf doen. Daarbij komt dat inhoudelijke toetsing van de keuzenotitie noodzakelijk is, evenals een toetsing aan de financiële kaders.

Contactpersoon

Naam: de heer J. Even

Functie: griffier

Telefoon: 0527 – 63 33 15

E-mail: j.even@gemnop.nl

4.7 Beslispuntendebat over invoering Wwb in Oosterhout

In de gemeente Oosterhout heeft de kaderstelling voor de implementatie van de Wwb plaatsgevonden op basis van een startnotitie van het college van B&W en een matrix ontworpen door de griffie. Daarin stonden 24 beslispunten waarvan de consequenties in hun meest extreme vorm waren geschetst. De raad heeft per beslispunt over de consequenties gediscussieerd en was zeer enthousiast op deze aanpak.

Gehanteerde aanpak

Het ambtelijk apparaat heeft onder leiding van de portefeuillehouder een start

gemaakt met de voorbereiding van een startnotitie waarin op hoofdlijnen de inhoud van de Wwb werd geschetst. De griffie heeft daar vervolgens een extra document bovenop gelegd, omdat de startnotitie te veel informatie bevatte en moeilijk te doorgronden was op de essenties. Dit extra document bestond uit een matrix met de 24 beslispunten en de consequenties daarvan in meest extreme vorm.

Vervolgens vond het eerste raadsdebat plaats. De behandeling van de startnotitie en de matrix in de raad vergde het nodige van de voorzitter: per beslispunt werden de beide kanten van het spectrum toegelicht en vervolgens werd daarover gediscussieerd en gestemd. Er ontstonden verschillende meerderheden, dwars door coalitie en oppositie heen. Sommige beslispunten waren te lastig om er in één keer een uitspraak over te doen; daarvoor is om nadere uitwerking door het college gevraagd.

De uitkomst van dit raadsdebat bestond uit een uitspraak per beslispunt over de voorkeur voor de linker- of de rechterkant van het spectrum of de vraag om aanvullende informatie. Tevoren had elke fractie zijn standpunten kenbaar gemaakt bij de griffie, collega-fracties en college. Zodoende wist elke fractie waar hij meerderheden kon behalen. In het eerste debat werd overigens nog niet over financiële consequenties gesproken. Men wilde eerst op inhoud de prioriteiten bepalen en de gewenste richting/kaders aangeven.

De portefeuillehouder deed niet mee aan het debat. Vervolgens kwam er een vervolgnotitie, die was geschreven door het ambtelijk apparaat onder leiding van de portefeuillehouder. De griffier zag de kaders van de raad onvoldoende terug in deze vervolgnotitie. Na enig heen en weer gepraat is de vervolgnotitie aangepast. En wel op zo'n manier dat voor de raad goed herkenbaar was wat het college wel of niet had gedaan met de kaderstellende opmerkingen van de raad. Op basis daarvan heeft het college de raad een aantal conceptverordeningen aangeboden. Die verordeningen zijn aan de orde geweest in een informatiebijeenkomst voor de raad. In die bijeenkomst gaf een externe deskundige zijn visie op de verordeningen en had de raad vertegenwoordigers uitgenodigd van groeperingen die te maken krijgen met de werking van de Wwb. Deze groeperingen kregen de gelegenheid hun mening te geven over de concept verordeningen.

Resultaat

Het resultaat van deze werkwijze is een aantal verordeningen in het kader van de Wwb waarvoor veel draagvlak in de raad en in de samenleving bestaat. Partijen zijn tevreden met het resultaat, zowel over de inhoud als het proces. Er blijkt daadwerkelijk wat veranderd te zijn in de raad van Oosterhout. De behandeling van de Wwb bouwde voort op de wijze waarop de raad in Oosterhout kort tevoren de begroting had behandeld. Daarin is alleen gediscussieerd over de meningsverschillen en heeft men op hoofdlijnen de koers bepaald.

Leerpunten

Nu is het de vraag hoe deze werkwijze gestandaardiseerd kan worden. Deze werkwijze vergt een zeer duale raad die stevig in zijn schoenen staat om deze manier van werken af te dwingen bij het college en het ambtelijk apparaat. De rol van de burgemeester tijdens de raadsvergadering is daarvoor heel belangrijk: hij geeft aan waar de discussie precies over gaat. Vervolgens moet het college duidelijk maken wat er met de input van de raad is gebeurd.

Deze werkwijze is vertaald in een drietrapsraket. Bij belangrijke onderwerpen begint men met een informatiebijeenkomst die apart belegd is voor de hele raad. Tijdens de informatiebijeenkomst vindt geen politieke beïnvloeding plaats, het gaat alleen om informatieverzameling en het stellen van vragen. De betrokken ambtenaren zijn erbij en de portefeuillehouder doet de aftrap en de afsluiting. De bijeenkomst staat onder leiding van de vice-voorzitter van de raad. Daarna vindt de discussie over de startnotitie plaats. In de startnotitie staat een aantal vaste onderwerpen, zonder dat daar een format voor is. De startnotitie wordt opiniërend behandeld; daarmee geeft de raad z'n koers aan. In de opiniërende behandeling vindt er ook discussie plaats met het college en soms maakt de raad via een motie aan het college helder in welke richting men wenst te gaan. Na de opiniërende behandeling komt het college met een uitgewerkt beleidsvoorstel op basis van de richtinggevende uitspraken van de raad. Voor de besluitvormende behandeling daarvan kan de raad nog schriftelijke vragen stellen aan het college.

Het totale proces kan enige tijd vragen, maar ook in twee vergaderingen geregeld zijn.

Het grootste knelpunt bij deze werkwijze is dat er een andere ambtelijke attitude is vereist. Ambtenaren blijken het moeilijk te vinden om te denken vanuit de raad als klant; waarover moet er een besluit genomen worden en welke info is daarvoor nodig en welke info is daarvoor voldoende? Het SMART-principe is daar handig bij; zodoende is er ook goede controle achteraf mogelijk.

Aan het leren denken in termen van dualisme wordt door de griffier aandacht besteed in de introductie cursus voor nieuwe ambtenaren. En men werkt in Oosterhout met raadsambassadeurs. Dat zijn ervaren ambtenaren, die de aanspreekpunten zijn voor de griffier en de raad. Dat werkt twee kanten op: de raadsambassadeurs vertellen de griffier wat er goed en minder goed gaat, en andersom vertaalt de griffier de wensen van de raad naar het ambtelijk apparaat.

Tot slot is de rol van de burgemeester cruciaal. De Oosterhoutse burgemeester blijkt heel goed in staat duaal te denken en te handelen. Ze houdt heel duidelijk gescheiden wie zich waarmee bezig houdt. Van beide kanten vergt dat enige aanpassing; wat des colleges is, daar moet de raad zich niet mee willen bemoei-

en en andersom dient het college de kaders van de raad te respecteren. Zolang daar helder over gecommuniceerd wordt, is er geen probleem.

Contactpersoon

Naam: de heer J. Frankevijle

Functie: griffier

Telefoon: 0162 – 48 92 20

E-mail: j.frankevijle@oosterhout.nl

4.8 Doorontwikkeling werkwijze kaderstelling in Soest

In de gemeente Soest heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende rol zeer voortvarend opgepakt. In de periode van september 2002 tot februari 2004 zijn vier kaderstellende trajecten doorlopen. Deze hadden betrekking op het afvalstoffenbeleid, het integraal veiligheidsbeleid, het cultuurbeleid en het sociaal beleid. Daarnaast heeft er kaderstelling plaats gevonden op andere wijzen, zoals recent bij de kadernota Wet werk en bijstand en het speelruimtebeleidsplan. De kaderstellende trajecten hebben niet altijd tot bevredigende resultaten geleid. Met het oog op doorontwikkeling van de aanpak zijn de kaderstellende trajecten geëvalueerd.

De gehanteerde aanpak van kaderstellende trajecten die men in Soest heeft gevolgd, verliep op hoofdlijnen als volgt. Een groep van twee tot vier raadsleden, ondersteund door een inhoudelijk deskundige beleidsmedewerker en een medewerker van de griffie, bereidde in een aantal bijeenkomsten een verkennende notitie voor, die voorgelegd werd in een interactieve bijeenkomst aan derden: maatschappelijke organisaties, betrokkenen en inwoners. De notitie werd naar aanleiding van de bijeenkomst omgevormd tot een kaderstellende notitie waarin een bestuursopdracht aan het college voor de uitvoering van het beleid was opgenomen. In de praktijk ging het om intensieve trajecten die lang van tijdsduur waren en waarin de werkgroep zeer regelmatig bijeen kwam.

Voor de evaluatie van de kaderstellende trajecten is er een enquête opgesteld met vijftien vragen over de tijdsbesteding, de rol en inbreng in het voorbereidingstraject, de (deel)resultaten van het traject en het totaaloordeel over het traject. De enquête is uitgezet onder de participanten aan de vier kaderstellende trajecten. Het beeld dat uit de enquête komt is:

- Een matige tot voldoende tevredenheid over de *tijdsbesteding* met een onvoldoende voor de duur van de trajecten en de frequenties van vergaderen.
- De *resultaten van het kaderstellen* werden met een matige tevredenheid beoordeeld: bij de kaderstellende bijeenkomsten was weinig publieke belangstelling en ook de andere raadsleden hadden weinig inbreng; de opdracht aan het college moet duidelijker, meer SMART.
- Als *totaaloordeel* waren de deelnemende raadsleden matig tevreden over de afgeronde kaderstellende trajecten waarbij werd aangegeven dat een aantal punten voor verbetering vatbaar is.

Verbeterpunten liggen in het met elkaar formuleren van wat kaders (zouden moeten) zijn en wat in een bestuursopdracht opgenomen wordt. Om deze redenen heeft de griffie de aanpak van kaderstellende trajecten doorontwikkeld. Hieronder staat de kern van deze aanpak weergegeven.

Men is gestart met het opstellen van een definitie van kaderstellen: met kaderstellen wordt bedoeld het van tevoren vaststellen wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten van een bepaald beleid moeten zijn. Deze worden vertaald in een politieke opdracht aan het uitvoerende bestuur.

Vervolgens is bepaald dat er een kaderstellende notitie wordt opgesteld die uitmondt in een bestuursopdracht. In een kaderstellende notitie worden de volgende vragen beantwoord: wat willen we bereiken (meetbare maatschappelijke effecten), wat gaan we daarvoor doen, wat mag het kosten? De elementen die in de bestuursopdracht invulling moeten krijgen, zijn: te bereiken aan effecten, tijdsduur/planning, financiën/middelen, betrokkenheid burgers, tussentijdsrapportage aan raad en sturingsmogelijkheden, eindverantwoording.

Het opstellen van de kadernotitie en de bijbehorende bestuursopdracht kan plaatsvinden in drie intensiteiten:

- 1 Directe bemoeienis van de raad door het onderwerp zelf te onderzoeken en een kadernotitie op te stellen (maximaal één onderwerp per jaar).
- 2 Beperkte bemoeienis van de raad door middel van het geven van kaders met behulp van een startnotitie of een workshop (maximaal vier onderwerpen per jaar).
- 3 Geen bemoeienis van de raad: de notitie wordt geheel voorbereid door de organisatie en aan de raad(scommissie) voorgelegd.

Ongeacht de intensiteit van de bemoeienis van de raad, worden bij toekomstige kaderstellende trajecten de volgende drie fasen doorlopen om tot een kaderstellende notitie en een bestuursopdracht te komen:

- 1 Informatie/onderzoeksfase:
 - Gaat het om een politiek relevant thema?
 - Wat is het probleem?
 - Wat is de oorzaak?
 - (of) Wat is het doel?
- 2 Ontwikkelingsfase:
 - Voorlopige meningsvorming binnen de raadscommissie.
 - Toetsen van die mening bij burgers en doelgroepen.
- 3 Besluitvormingsfase:
 - Standpuntbepaling in de raad.
 - Bestuursopdracht aan het college.

Contactpersoon

Naam: de heer R. van Vliet

Functie: griffier

Telefoon: 035 – 609 34 92

E-mail: vliem@soest.nl

4.9 Handreiking duale werkwijze in Veenendaal

De gemeente Veenendaal is al geruime tijd bezig om de kaderstellende rol in procesmatige zin vorm te geven. Een ambtelijke werkgroep kaderstelling (die klankbord met de raad en het college) heeft een handreiking geschreven, waarvan het concept als bijlage is bijgevoegd. Het is de bedoeling dat deze handreiking wordt uitgebreid met de controlerende en volksvertegenwoordigende rol. De handreiking wordt momenteel in zijn huidige vorm besproken en vervolgens geïmplementeerd.

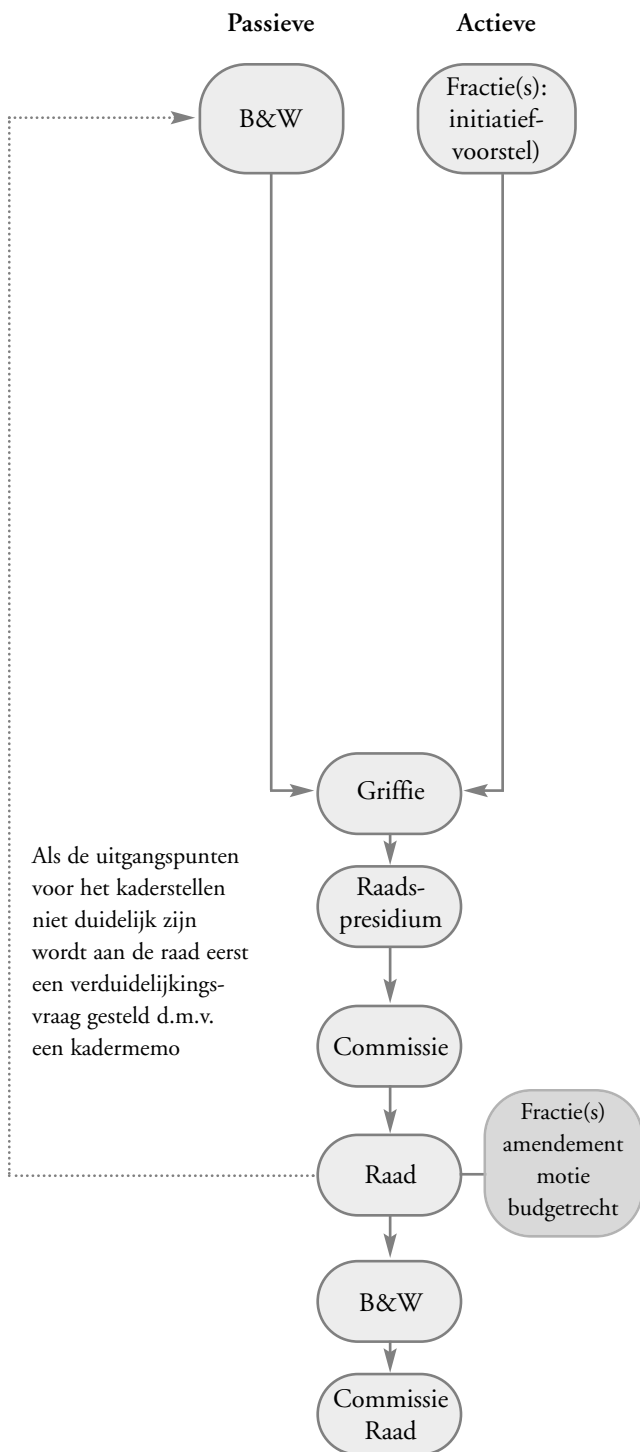
Gehanteerde aanpak

Concreet heeft de werkgroep kaderstelling ervoor gekozen om voorafgaand aan de opstelling van de kadernota door het college een opiniërende raadsvergadering te houden. Het college heeft hiervoor een startnotitie kadernota opgesteld, waarin de financiële problematiek wordt weergegeven en waarin drie scenario's worden geschetst. Tijdens de opiniërende raadsvergadering wordt daarover gedebatteerd met als resultaat een richtinggevende uitspraak (ofte wel een keuze uit de drie scenario's), zijnde de opdracht voor het college om te komen met een kadernota. In de kadernota wordt het gekozen scenario nader uitgewerkt.

In de handreiking duale werkwijze wordt aangegeven dat het initiatief tot kaderstelling zowel van het college (passieve kaderstelling) als van de raadscommissie (actieve kaderstelling) kan komen. Het college komt met onderwerpen die vanwege de actualiteit om aandacht van de raad vragen of die in het raadsprogramma staan. Het raadsprogramma is vastgesteld door de raad, maar is tot stand gekomen door de coalitiepartijen bij de onderhandelingen. Commissies komen met onderwerpen die naar hun zin te lang op zich laten wachten of onderwerpen waar ze door de samenleving op worden aangesproken. Daar ligt een nauwe relatie met de volksvertegenwoordigende rol.

Resultaat

Bij de handreiking is een format voor de kaderstellende opdracht aan de raad gevoegd. Voor zowel actieve als passieve kaderstelling wordt voorgesteld om in de kaderstellende opdracht in te gaan op een aantal vaste onderwerpen, namelijk: een schets van de vraagstelling, het doel, het resultaat, de randvoorwaarden, de relatie met andere kaders, de financiën, de planning en de communicatie.



Kaderstelling

Maken een kaderstellende notitie op basis van:

- Raadsprogramma
- Voorjaarsnota
- Jaarschijf (instrument)
- Programmabegroting
- Meerjaars Investerings Programma
- Verordenende bevoegdheid
- Wet- en regelgeving

Inhoud:

Samenvatting
 Probleembeschrijving/Doelen
 Financiën
 Randvoorwaarden
 Relatie met andere kaders
 Planning en tussenresultaten
 Gevraagde eindresultaten
 Communicatie

Toetst voorstel en levert advies aan Raads-presidium

- Toetst kwaliteit voorstel t.b.v. behandeling in de commissie en/of raad aan de hand van advies griffie
- Bepaalt definitieve procesgang van het stuk (welke commissie, direct naar de raad, planning i.r.t. jaarschijf)

Verstrekt advies aan de raad (o.b.v. toelichting wethouder en discussie in de commissie).

Politieke discussie en vaststellen notitie

Voeren uit

Controlerende rol door middel van eventuele tussenrapportages

Leerpunten

Een punt waar de werkgroep kaderstelling nog mee worstelt, is de vraag wie de kaderstellende opdracht vaststelt. Mag de raadscommissie dat doen of doet de raad dat? In de handreiking staat vooralsnog dat de raad dat doet, want het is een heel belangrijk moment. In het presidium gaan echter stemmen op om het door de commissie te laten doen, omwille van agendatechnische en tijdsbesparende redenen. De raad hoeft namelijk niet als geheel de kaders van de commissie te onderschrijven; daar moet de raad een uitspraak over doen.

Contactpersoon

Naam: mevrouw M. van der Plasse

Functie: griffier

Telefoon: 0318 – 53 89 11

E-mail: marijkevanderplasse@veenendaal.nl

5 Praktijkvoorbeeld van verbinding tussen de drie stappen van kaderstelling

In dit hoofdstuk wordt een voorbeeld gegeven van de wijze waarop aan de drie stappen van kaderstelling in onderlinge samenhang invulling kan worden gegeven. Het gaat om de 'Dordtse aanpak van beleidsvorming'.

5.1 Dordtse aanpak van beleidsvorming

In de gemeente Dordrecht is het algemene beeld van de kaderstellende rol van de raad dat men niet zozeer over kaderstelling, maar over kadervaststelling moet praten. Het college heeft de rol om verzoeken vanuit de raad – en op eigen initiatief – verder uit te werken, zodat de raad die vervolgens kan vaststellen. Het is dus niet de raad die zelf aan de slag gaat met het maken van kadernotities.

Gehanteerde aanpak

In Dordrecht worden drie niveaus van kaderstelling onderscheiden: macro-, meso- en microniveau.

Op macroniveau vormt het meerjarig beleidsprogramma (MJP) het richtinggevend kader van de raad. Het MJP is door een meerderheid van de raad onderschreven, die breder is dan de coalitie. In het MJP is vastgelegd waar de gemeente de komende vier jaar op gaat inzetten. Dit is in beleidsinhoudelijke en actiegerichte termen geformuleerd en vertaald in meetbare doelstellingen.

Op mesoniveau gaat het om de jaarschijf uit het MJP. De Dordtse raad heeft de P&C-cyclus onderdeel gemaakt van de kaderstellende rol om zodoende meer grip te krijgen op het begrotingsproces. Op drie momenten in het jaar kan de raad richting geven:

- In maart/april doet de raad richtinggevende uitspraken in de pre-kaderfase. Dit is geen raadsbesluit, maar in de beschouwingen op basis van een notitie van het college over de stand van zaken bepaalt de raad waar extra accenten moeten worden gelegd. Dit is eigenlijk de voorloper van de kadernota.
- Eind juni wordt de kadernota voorgelegd aan de raad. Intussen is de jaarrekening vastgesteld. De uitkomst daarvan wordt in kadernota meegenomen, zodat er in de kadernota keuzes gemaakt kunnen worden voor het volgend jaar. De raad geeft in zijn beschouwingen aan of het college op de goede weg is of dat er andere keuzes moeten worden gemaakt. Tevens kan een voorshot worden genomen op de begrotingsbehandeling door concrete moties aan te kondigen. Zodoende verschuift de invloed van de raad naar voren.
- In november vindt de begrotingsbehandeling plaats. Dit heeft twee doelen:

het afleggen van publieke verantwoording en het geven van een eerste doorblik naar volgend jaar. Zodoende kunnen partijen laten zien waar ze voor staan en of ze vinden dat dat voldoende tot uiting is gekomen. Politieke profilering wordt in Dordrecht gestimuleerd.

Op microniveau wil de raad bij belangrijke onderwerpen aan het begin van het beleidsvormingsproces meepraten op basis van bestuurlijke startnotitie. Daarin staat het antwoord op de vraag wat het maatschappelijk vraagstuk is: wat beogen we op te lossen, welke effecten willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wie gaan we daarbij betrekken, in welk tijdsbestek en wat mag het kosten? Samenvattend: een document waarin op inhoud, proces en procedure de bestuursopdracht aan het college wordt geformuleerd. Dit 'format' is vooral bedoeld voor de ambtelijke organisatie zodat men weet wat voor informatie er moet worden aangeleverd. Dit wordt onderdeel van de 'Dordtse aanpak van beleidsvorming'.

Resultaat

De Dordtse aanpak van beleidsvorming bestaat uit zeven stappen. Hieronder staan deze stappen kort weergegeven. De notitie met een uitgebreide beschrijving van de Dordtse aanpak is verkrijgbaar bij de griffie.

De Dordtse aanpak van beleidsvorming:

- 1 Welk orgaan is bevoegd? Er zijn vier mogelijkheden:
 - a Het gaat om een raadsbevoegdheid. Er dient een raadsvoorstel en een conceptraadsbesluit te worden opgesteld;
 - b Het gaat om een collegebevoegdheid. Er dient een collegevoorstel en een conceptcollegebesluit te worden opgesteld. Indien het een bevoegdheid van het college betreft, waarvoor de actieve informatieplicht geldt, dient een brief van het college aan de raad te worden opgesteld. Het college besluit over verzending van deze brief.
 - c Het gaat om een collegebevoegdheid, waarbij de raad vooraf moet worden geïnformeerd over het voorgenomen besluit. Het college informeert de raad met een brief. Het college besluit over verzending van deze brief.
 - d Het gaat om een collegebevoegdheid, waarbij de raad eerst in de gelegenheid moet worden gesteld zijn wensen of bedenkingen te uiten. Ook hierover richt het college zich door middel van een brief aan de raad. Het college neemt hierover eerst een (principe)besluit en stuurt dit besluit met een door het college getekende brief naar de raad met daarin het verzoek om wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Het college is ook voor het definitieve besluit verantwoordelijk.
- 2 Het college neemt een van de volgende besluiten:
 - a De raad wordt een voorstel aangeboden.
 - b Het college besluit of de raad wordt geïnformeerd nadat het college heeft besloten.
 - c De raad wordt vooraf geïnformeerd over het voorgenomen besluit.

- d De raad wordt gedurende een redelijke termijn in de gelegenheid gesteld vooraf zijn wensen of bedenkingen te uiten.
- 3 Een voorstel aan de raad (a en d) of een brief van het college aan de raad in het kader van de actieve informatieplicht (b) of de informatieplicht bedoeld onder c wordt aan de raad verzonden. De griffie neemt alleen door het college ondertekende raadsvoorstellen of brieven in behandeling.
 - 4 De raadscommissie kiest het moment waarop over een door het college aangeboden onderwerp wordt vergaderd. Indien het college de raad een voorstel doet met betrekking tot raadsbevoegdheden, moet besluitvorming in de raad plaatsvinden. Indien het gaat om een voorstel waarbij de raad in de gelegenheid moet worden gesteld zijn wensen of bedenkingen terzake te uiten, *kan* behandeling in de raad plaatsvinden, maar is besluitvorming voorbehouden aan het college.
 - 5 Door de invoering van de dualisering is een raadsvoorstel dat in behandeling is bij de raad (c.q. raadscommissie) geen zaak van het college meer. Behandeling in de raadscommissie kan leiden tot een aantal vragen dat eerst moet worden beantwoord. De nieuwe informatie is bedoeld om de raad beter in staat te stellen een goede afweging te maken op het voorstel van het college. Het college kan naar aanleiding van bijvoorbeeld de vragen uit de raadscommissie besluiten een nieuw raadsvoorstel in te dienen.
 - 6 Van de behandeling van een raadsvoorstel in de raadscommissie wordt door de griffie naast een verslag een besluitenlijst en een lijst met toezeggingen/afspraken gemaakt. Daarop wordt in ieder geval aangegeven: de standpunten van de in de raadscommissie vertegenwoordigde fracties; is het voorstel gereed voor raadsbehandeling (indien nodig); is het een hamerstuk of bespreekstuk in de raad.
 - 7 De raadsagenda wordt voorbereid door het raadspresidium. De raad stelt de raadsagenda bij aanvang van de vergadering vast. De raad neemt besluiten over moties, amendementen en raadsvoorstellen.

Leerpunten

Kaderstelling kost op deze manier niet extra tijd, maar vergt wel een andere werkwijze en instelling. Men moet leren werken vanuit het MJP: de ambtenaar moet zich verplaatsen in de rol van de wethouder: wat heeft die nodig om dit voorstel door de raad te krijgen? En de wethouder moet zich verplaatsen in de raad: wat voor informatie heeft de raad nodig om aan het begin van het proces invloed uit te oefenen en aan het eind van het proces het resultaat op doeltreffendheid te kunnen beoordelen? Aan raadsleden vervolgens de schone taak om de geleverde informatie te gebruiken en af te zetten tegen eigen waarnemingen en signalen uit de samenleving.

Contactpersoon

Naam: de heer J.G.A. Paans
Functie: griffier
Telefoon: 078 – 639 82 86
E-mail: jga.paans@dordrecht.nl

Bijlage 2

Literatuurlijst

Geraadpleegde bronnen

- 4 Duaal in de dierentuin – een raadsontmoeting over kaderstelling, Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, november 2003.
- B&A Groep, *Eindverslag traject duale pilots Vernieuwingsimpuls*, 2004.
- Denters, prof. dr. S.A.H. en dr. I.M.A.M. Pröpper, *Naar een politiek profiel van de gemeenteraad, Eindrapportage Project duale gemeenten*, Den Haag, 2002.
- Dualisme en lokale democratie*, Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 2000.
- Gemeente Dordrecht, *De duale werkwijze*, 2003.
- Gemeente Veenendaal, *Handreiking duale werkwijze*, 2004.
- Gemeente Wijk bij Duurstede, *De kaderstelling door de raad en het beleidsproces*, 2004.
- Kabinetstandpunt Dualisme en lokale democratie*, Kamerstukken II, 1999-2000, 26 800 VII, nr. 42.
- Memorie van Toelichting Wet dualisering gemeentebestuur*, Kamerstukken II, 2000-2001, 27 751, nr. 3.
- Partners + Pröpper, *Het organiseren van politieke lijnen, grenzen en ruimte*, 2004.
- Rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen, *Gezamenlijk onderzoek gemeentelijke rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen naar de programmabegrotingen 2004*, 2004.
- Urk, J. van, *Beleidslijnen ... uitvoeringspunten ... en verbindingen*, afstudeerscriptie MPM Universiteit Twente, Hengelo, 2004.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Handreiking Duale Begroting*, 2002.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Handreiking voor de financiële verordeningen en controleverordeningen*, 2003.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Handreiking Initiatiefvoorstellen: wanneer en hoe?*, 2001.
- Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad*, 2004.

Verschenen in de reeks *Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*

- Handreiking Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad
- De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?
- Dualisme uit de steigers
- Handreiking voor de financiële verordeningen en controleverordeningen
- Handreiking Duaal debatteren
- De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie
- Handreiking Commissies in het dualistische stelsel
- Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad
- Handreiking duale begroting
- Handreiking gevolgen wet dualisering voor gemeenten
- De burgemeester gaat dual; gevolgen van het dualisme voor burgemeesters
- Reglement van orde in een dualistisch stelsel
- Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad
- Lokale kiesstelsels vergeleken
- Profielschets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch bestel
- Initiatiefvoorstellen; wanneer en hoe?
- Handreiking burgerinitiatief

Deze titels zijn los te bestellen of in abonnement. Bij een abonnement op de reeks krijgt u 20% korting op alle reeds verschenen én nieuw te verschijnen delen.

Belangstelling? Kijk op www.vnguitgeverij.nl. U kunt ons ook bellen:
070 - 373 88 88, faxen: 070 – 346 92 01 of
e-mailen: verkoop@vnguitgeverij.nl