

Notitie kaderstelling.

1. Inleiding.

Op 17 november 2008 heeft de raad in het kader van de besluitvorming over de evaluatie van de werkwijze van de raad onder meer besloten de griffier opdracht te geven het begrip 'kaderstelling' nader uit te werken in een notitie. Met deze notitie wordt gevolg gegeven aan dit besluit. De gedachte achter de notitie is dat deze op de praktijk moet zijn gericht. Daarom wordt vooral ingegaan op de eisen waaraan een kaderstellende nota dient te voldoen. Het uitgangspunt daarbij is dat een kaderstellende nota moet worden gezien in het perspectief van de kaderstellende rol van de raad. Achtereenvolgens wordt ingegaan op kaderstelling door de raad in het algemeen (paragraaf 2), moment van kaderstelling (paragraaf 3), het onderwerp (paragraaf 4), de inhoud van een kaderstellende nota (paragraaf 5) en proces en procedure (paragraaf 6). Naast de inhoud zijn al deze aspecten immers van belang voor het opstellen van een goede kaderstellende nota. Deze notitie biedt de raad en de individuele raadsleden, maar ook het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester als bestuursorgaan, een praktisch inzicht bij het stellen van kaders door de raad en kan bij kaderstelling als handreiking dienen.

2. Kaderstelling door de raad: wat is het?

Het begrip kaderstelling is niet vermeld in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet. Toch is kaderstelling vooral sinds de invoering van het dualisme een belangrijke taak van de raad: de raad stelt de kaders waarbinnen het college van burgemeester en wethouders zijn bestuursbevoegdheid (of de burgemeester voor zijn beleidsterreinen) kan uitoefenen. De wetgever laat veel ruimte voor (en noodzaak tot) interpretatie en uitwerking van de kaderstellende rol in de politieke praktijk. Vanaf de invoering van het duale stelsel heerst dan ook in veel gemeenten een spraakverwarring over het begrip "kaderstellende rol" van de raad.

Kaderstelling kan als volgt worden gedefinieerd: *'het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college van burgemeester en wethouders zijn bestuursbevoegdheden uitoefent.'* Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten, randvoorwaarden en/of de bandbreedte waarbinnen het college van burgemeester en wethouders een bepaald onderwerp ter hand neemt.

3. Momenten van kaderstelling.

De belangrijkste momenten waarop kaders kunnen worden gesteld zijn:

- Na de verkiezingen: agendabepaling op lange termijn en raadsprogramma's.
- De programmabegroting en jaarrekening.
- Agendabepaling op korte termijn.
- Beleids- en besluitvorming in de dagelijkse praktijk over concrete onderwerpen.

In deze notitie wordt vooral ingegaan op kaderstelling in relatie tot het laatste punt en dan met name op kaderstellende nota's.

Om tot goede kaderstellende uitspraken te komen, zal de raad op voorhand voor zichzelf een aantal vragen moeten (laten) beantwoorden. Dit kan op veel manieren, zoals een werkgroep vanuit de raad, een hoorzitting met bewoners of het inschakelen van externe deskundigen. Ook is het mogelijk een kaderstellende notitie over een bepaald onderwerp door het college van burgemeester en wethouders te laten voorbereiden. De meest adequate vorm is uiteraard afhankelijk van de wijze waarop het proces van kaderstelling wordt ingericht (zie paragraaf 6).

Het eerste aandachtspunt bij het schrijven van een kaderstellende nota betreft het onderwerp van de kaderstelling.

4. Onderwerp kaderstelling.

Het moet duidelijk zijn voor welk onderwerp kaders worden gesteld. Daarbij moet duidelijk zijn wat de aanleiding en de centrale vraag zijn en welke knelpunten zich voordoen. Ook dient te worden vastgelegd hoe het onderwerp wordt afgebakend.

In principe komen alle onderwerpen in aanmerking voor kaderstelling, maar in de praktijk blijken zich daarvoor vooral de onderwerpen te lenen die politieke keuzes met zich meebrengen. Het verdient aanbeveling selectief te zijn bij het kiezen van onderwerpen. Daarbij geldt voor de raad dat in termen van 'dringende maatschappelijke vraagstukken' moet worden gedacht. Kaderstelling zou zich moeten beperken tot het voor de raad geldende uitgangspunt van sturen op hoofdlijnen.

Het gaat dus om onderwerpen:

- waarbij politieke keuzes mogelijk zijn;
- die belangrijk zijn voor de bevolking;
- die leven in de achterban dan wel binnen de fractie (zie ook de verkiezingsprogramma's);
- die actueel zijn.

5. Inhoud van een kaderstellende nota.

Kaderstellende uitspraken c.q. kaderstellende nota's dienen op hoofdlijnen de beantwoording van de volgende vragen te omvatten:

- Wat willen we bereiken (welke verandering willen we realiseren: wat zijn inhoudelijke doelen en maatschappelijke effecten) = doel.
- Wat gaan we daarvoor doen (hoe willen we verandering realiseren: welke zijn de oplossingsrichtingen en de gevolgen daarvan) = product.
- Wat mag het kosten (welke financiën en andere middelen willen we maximaal besteden) = middelen.

Kaderstellende uitspraken dienen zoveel mogelijk 'SMART' geformuleerd te worden. Dit maakt het voor de raad makkelijker concreet sturing te geven en controle toe te passen aan het speelveld waarbinnen het college van burgemeester en wethouders de uitvoering van beleid ter hand neemt.

Gedetailleerde raadsvoorstellen, die geen keuzes en alternatieven op hoofdlijnen laten zien, maar ingaan op details, nodigen uit tot vragen en debatten op detailniveau. Voorstellen die dat niet doen en uitnodigen tot fundamentele politieke keuzes, maken het de raad gemakkelijker om een politiek debat op hoofdlijnen te voeren.

6. Proces en procedure kaderstelling.

Het initiatief tot het stellen van kaders kan zowel bij de raad als bij het college van burgemeester en wethouders liggen. Het kan zijn dat de raad zelf aan het werk gaat (actieve kaderstelling) maar ook dat de raad op eigen initiatief een opdracht tot het formuleren van een kaderstellende notitie aan het college van burgemeester en wethouders geeft (passieve kaderstelling). Daarnaast kan het college van burgemeester en wethouders het initiatief nemen en de raad uitnodigen tot het maken van richtinggevende keuzes.

Het is van belang (vooraf) aandacht te besteden aan proces en procedure zodat dit voor iedereen duidelijk is. Bij de start van een kaderstellend proces dient dan ook expliciet te worden afgesproken en gecommuniceerd hoe het proces gaat verlopen, inclusief tijdplanning, participatie en inspraak en behandeling in commissie en raad.

In sommige gemeenten zijn over het proces en de procedure vaste en concrete afspraken gemaakt tussen raad en college van burgemeester en wethouders (bijvoorbeeld dat er een opiniërende raadsvergadering plaatsvindt op basis van een door het college van burgemeester en wethouders opgestelde startnotitie). Het gevaar van strakke afspraken is echter dat de discussie over proces en procedure erg theoretisch wordt en wellicht onvoldoende ruimte laat per dossier het gewenste stempel te drukken op de besluitvorming. Het ene kader is immers het andere niet en kaderstelling is vaak maatwerk.

Het vorenstaande neemt uiteraard niet weg dat het zinvol kan zijn als de raad zich in algemene zin bezint op de wijze waarop hij de kaderstellende rol wil invullen alsmede op de condities waaronder hij zijn werk goed kan doen en de eisen die daaruit voortvloeien aan het college van burgemeester en wethouders, de ambtelijke organisatie en de griffie(r).

In navolging van andere gemeenten kan worden afgesproken dat in principe de navolgende (getrapte) procedure wordt gevolgd. Daarbij wordt eerst een startnotitie opgesteld en op basis daarvan de kadernota (beleidsnota). De startnotitie en de kadernota worden vastgesteld door de raad. Onderstaand wordt een voorzet gegeven voor de inhoud van deze documenten.

a. Startnotitie.

- Probleemschets: wat is de aanleiding, de centrale vraag, het wettelijk kader, de knelpunten, de afbakening van het onderwerp en de samenhang met andere onderwerpen?
- Welke verandering wordt beoogd: wat zijn de doelen en maatschappelijke effecten en wat is de 'hardheid' daarvan?
- De oplossings*richtingen* (meerdere varianten zodat richtinggevende discussie mogelijk is) en de inschatting van de gevolgen (op hoofdlijnen).
- De middelen: inschatting van de financiële gevolgen.
- Betrokkenheid van inwoners/belanghebbenden/maatschappelijke organisaties bij het proces.
- De wijze van betrokkenheid van raad en commissies bij het proces. De mogelijkheden lopen uiteen van het 'slechts' op de hoogte houden van raad en/of commissies over de voortgang tot een intensieve betrokkenheid (bijvoorbeeld raad en/of commissies organiseren zelf hoorzittingen of nemen deel aan studiebijeenkomsten over het onderwerp).
- Afspraken over de op te stellen kadernota: wordt het één uitgewerkt beleidsvoorstel of meer varianten met keuzemogelijkheden en wat is de doorlooptijd?

b. Kadernota (beleidsnota):

- Reflectie op de afspraken in de startnotitie: welke afspraken zijn gemaakt en hoe zijn ze nagekomen?
- Uitwerking probleemschets.
- Uitwerking wettelijk kader.
- Uitwerking doelen en maatschappelijke effecten inclusief evaluatiemomenten en -mogelijkheden (controlerende rol van de raad).
- De oplossing (afhankelijk van de in het kader van de startnotitie gemaakte afspraken in meerdere varianten).
- De financiële gevolgen.
- De gevolgen voor andere beleidsterreinen.
- De opdracht aan het college van burgemeester en wethouders.

7. Tot slot.

Voordat tot het opstellen van een kaderstellende nota wordt overgegaan, dient eerst te worden gezien of het onderwerp daarvoor geschikt is. In de kadernota dienen de drie W-vragen te worden beantwoord (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat mag het kosten). Bij voorkeur bevat een kaderstellende nota keuzemogelijkheden en alternatieven (op hoofdlijnen) zodat wordt uitgenodigd tot fundamentele politieke keuzes en debat op hoofdlijnen. Ten aanzien van het proces verdient het aanbeveling het in deze notitie geschetste stramien te volgen, waarbij eerst een startnotitie wordt opgesteld en vastgesteld alvorens wordt overgegaan tot het opstellen en vaststellen van de kadernota. Daarbij moet maatwerk overigens mogelijk blijven!