Onderwerp : Eindrapportage Raadswerkgroep Financiële kaderstelling
Programma :01. Bestuur
Forum : Oordeelsvormend

Soort bevoegdheid : Kaderstellend
Beleidsvrijheid : Ruim
Programmabegrotingswijziging : Nee

Het college van burgemeester & wethouders stelt voor:

1. In te stemmen met aanbevelingen van de Raadswerkgroep Financiële Kaderstelling, te weten,

   A. Versterk enkele paragrafen uit de huidige indeling van raadsvoorstellen;
   B. Versterk de algehele kwaliteit van raadsvoorstellen;
   C. Werk de introductie van startnotities uit;
   D. Introduceer een strategische agenda/lange termijn agenda;
   E. Formuleer beleidsindicatoren aan de start van een nieuwe bestuursperiode.

2. De Raadswerkgroep te ontbinden nu alle opdrachten zijn afgerond.

Inleiding/aanleiding opdracht van de werkgroep
Tijdens de raadsvergadering van 14 december 2020 heeft de raad ingestemd met het initiatiefraadsvoorstel Financiële Kaderstelling. Dit initiatiefraadsvoorstel omvatte de volgende drie adviezen:
1. In de programmabegroting de programma"s in te delen naar producten en de huidige indeling te actualiseren.
2. De informatie in de programmabegroting te verbeteren.
3. De kwaliteit van de raadsvoorstellen te verbeteren en hiertoe de griffier en de gemeentesecretaris samen:
- Een format te laten opstellen met daarin de hoofdpunten van een startnotitie en daaraan gekoppeld de randvoorwaarden.
- Een pilot te starten aan de hand van de punten genoemd in het advies zoals verwoord in het raadsvoorstel van de Raadswerkgroep Financiële Kaderstelling.

De punten 1 en 2 zijn uitgevoerd en de monitoring hiervan is overgedragen aan de Auditcommissie.

Punt 3 is ter hand genomen door de Raadswerkgroep Financiële Kaderstelling. De bevindingen van de raadswerkgroep wordt hierna toegelicht.

Beoogd effect

De raad in stelling brengen om haar kaderstellende rol beter in te kunnen vullen.

Argumenten vergroten kwaliteit van de raadsvoorstellen.

Het opstellen van een (nieuw) format met daarin de hoofdpunten van een startnotitie en daaraan gekoppeld de randvoorwaarden

De raadswerkgroep heeft onderzocht of de opzet van het huidige format vervangen moet worden door een nieuw format. De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat er op zich aan het format niets schort en is als volgt te werk gaan om tot deze conclusie te komen.

Analyse van raadsvoorstellen
De werkgroep heeft drie raadsvoorstellen grondig geanalyseerd en besproken. De onderzochte raadsvoorstellen zijn:
- Het voorstel inzake de was- en strijkservice.
- Het aanvullend krediet voor de herinrichting Deventerweg.
- De strategische visie sociaal domein.

De werkgroep heeft geconcludeerd dat de huidige opzet van de raadsvoorstellen voldoende mogelijkheid biedt om een beleidsonderwerp goed in te leiden en toe te lichten.

Echter, er zijn een aantal verbeterpunten:

1. In de praktijk worden onderdelen in het raadsvoorstel summier of niet toegelicht waardoor raadsleden onvoldoende inzicht hebben in de reikwijdte van het raadsvoorstel. De werkgroep miste concrete feiten en cijfers ter onderbouwing van argumenten. Effecten van een voorstel op de samenleving ontbreken of zijn niet voldoende SMART geformuleerd. Ook ontbreekt het goed schetsen van de vervolgstappen, bv. toekomstige evaluatiemomenten van de raad. In de werkgroep is uitgebreid gesproken over wat er voor nodig is om op deze aspecten een verbeterslag te maken. In aanbeveling A en B werken wij onze voorstellen verder uit.

2. Daarnaast heeft de werkgroep ook geconstateerd dat raadsvoorstellen soms in volle omvang aan de raad worden gepresenteerd terwijl een startnotitie over het onderwerp zeer had geholpen om de contouren van het onderwerp duidelijk te maken. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat niet elke beleidsonderwerp zich leent voor een startnotitie. Het inzetten van een startnotitie is effectief aan de start van de grotere beleidsonderwerpen die het college aan de raad aanbiedt. Dit komt hooguit enkele keren per jaar voor. Een voorbeeld is het onderwerp "doordecentralisatie van beschermd wonen" wat per 2022 (gefaseerd) en nieuwe taak wordt voor gemeenten of de invoering van de nieuwe Wet Inburgering. Onze ideeën werken wij in aanbeveling C verder uit.

3. Tenslotte worden sommige raadsvoorstellen op de agenda gezet op een moment dat raadsleden dat niet verwachten. Gevolg hiervan is dat er dan maar een korte periode resteert om zich voor te

bereiden op het desbetreffende onderwerp. Ook is in de werkgroep besproken dat beleidsdoelen zo SMART mogelijk moeten worden geformuleerd. Beleidsindicatoren kunnen helpen om kwalitatieve informatie te verrijken. Aanbevelingen D en E bevatten onze ideeën voor een betere procesplanning en het gebruik van beleidsindicatoren.

Aanbevelingen

Uitwerking beslispunt 1A. Versterk enkele paragrafen uit de huidige indeling van raadsvoorstellen

Voorzie de diverse paragrafen in een raadsvoorstel van goede informatie. Daarbij verdienen de volgende elementen speciale aandacht:

- De financiële paragraaf en juridische paragraaf krijgt nu vaak te weinig aandacht. De lezer moet aan de hand van deze paragraaf duidelijk weten wat de financiële en juridische consequenties op de korte en op de lange termijn zijn van een specifiek voorstel. Let ook op de dekking voor een voorstel of juist het ontbreken daarvan. In dat geval dient er een suggestie te komen uit welk geldpotje de wens moet worden bekostigd.
- Beoordeel bij ieder raadsvoorstel of en hoe er een evaluatiemoment moet worden ingebouwd. Geef ook aan wanneer dat moet plaatsvinden en wat wordt geëvalueerd.

Vervolgproces
- Als de raad instemt met deze aanbeveling, zal een interne communicatie starten om beleidsambtenaren bewust te maken van het invullen van de financiële en juridische paragraaf.
- Op de agenda van het presidium zal bij het agendapunt Evaluatie standaard de vraag staan: "Bevatten de behandelde raadsvoorstellen de goede informatie?".

Uitwerking beslispunt 1B. Versterk de algehele kwaliteit van raadsvoorstellen
Zoals hierboven aangegeven acht de raadswerkgroep het niet nodig om een nieuw format te ontwikkelen voor de raadsvoorstellen. Met het in acht nemen van de hierboven genoemde aandachtspunten moet het mogelijk zijn de kwaliteit en inzichtelijkheid van de raadsvoorstellen te verbeteren. Een raadsvoorstel is bijvoorbeeld van voldoende kwaliteit als het zelfstandig leesbaar is, op hoofdlijnen het voorgestelde besluit weergeeft en de raad ondersteunt bij het nemen van het besluit. Met andere woorden, als een raadsvoorstel voldoende feitelijk-inhoudelijke informatie bevat om in de raadsvergadering het politieke debat te kunnen voeren. Zorg voor een goede training voor beleidsambtenaren. Herhaal deze training periodiek (voor nieuwe beleidsmedewerkers).

In de training komen drie kwaliteitsaspecten aan de orde:
* formele kwaliteit (juiste en volledige toepassing van het format),
* tekstkwaliteit (begrijpelijkheid),
* inhoudelijke kwaliteit (consistent en met aandacht voor gemaakte afwegingen).

De werkgroep wil, via de griffie, aan de rekenkamer vragen om een nulmeting te laten verrichten om de kwaliteit van raadsvoorstellen te beoordelen. Een periode na de schrijftraining kan de rekenkamer opnieuw een meting verrichte en beoordelen hoeverre de kwaliteit is toegenomen.

Vervolgproces
- De gemeentesecretaris en raadsgriffier organiseren een startbijeenkomst in het najaar voor raad, college en ambtelijke vertegenwoordiging om met elkaar te spreken over raadsvoorstellen en startnotities.
- Voor beleidsmedewerkers zal een schrijftraining worden georganiseerd. Hierbij zal ook aandacht komen voor periodiek herhalen van de training, bijvoorbeeld in een inwerkprogramma voor nieuwe beleidsmedewerkers.
- De griffie neemt contact op met rekenkamer om mogelijkheden te bespreken voor een nul- en eindmeting van de kwaliteit van raadvoorstellen.

Uitwerking beslispunt 1C. Werk de introductie van startnotities uit
Een startnotitie is één van de middelen waarmee de raad zijn kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol kan uitoefenen. Het instrument startnotitie zal naar verwachting niet vaak aangeboden worden aan de raad, maar kan wel nuttig zijn aan het begin van grotere beleidsprocessen, omdat niet ieder onderwerp zich leent voor een startnotitie.

De startnotitie is een verkenningsstudie over de mogelijkheden, kansen en gevaren en de te nemen maatregelen over een bepaald onderwerp. Er zijn twee soorten startnotities: een meningsvormende en kaderstellende startnotitie. Een meningsvormende startnotitie vraagt naar de mening van de raad over nieuw te vormen beleid. Deze startnotitie is opiniërend van karakter en gaat met name om het peilen van reacties. Randvoorwaarden worden opgenomen die wettelijk en juridisch al vastliggen. Bij een kaderstellende startnotitie vraagt het college de raad juist om kaders vast te stellen.

Bepaal vooraf welke beleidsvoorstellen een informerend forum nodig hebben waarin de context van het beleidsvoorstel goed wordt toegelicht aan de hand van een startnotitie. In een dergelijk forum is het ook van groot belang het desbetreffende voorstel in te kaderen, bijvoorbeeld door de relatie met het coalitieakkoord toe te lichten of met de programmabegroting. Op deze manier komt een voorstel niet geïsoleerd de raad in en zijn raadsleden beter in staat de verbinding met andere onderwerpen te leggen.

Vervolgproces
- Gemeentesecretaris en raadsgriffier werken samen het instrument startnotities verder uit.
- Deze uitwerking zal worden gepresenteerd in de workshop genoemd bij aanbeveling 2. Hierbij worden ook vervolgstappen gepresenteerd. In de schrijftraining kan vervolgens aandacht gegeven worden aan het schrijven van raads/collegevoorstellen en van startnotities.

Uitwerking beslispunt 1D. Introduceer een strategische agenda/lange termijn agenda
Zorg als raad, in samenwerking met de griffie, het college en de ambtelijke organisatie voor een lange termijn agenda. Deze lange termijn agenda zou als start het coalitieakkoord kunnen hebben. Leg vast wanneer grote beleidsvoorstellen in de vorm van een raadsvoorstel of startnotitie richting forum en raad gaan. Actualiseer deze lange termijn agenda twee maal per jaar, bijvoorbeeld bij de burap. Beoordeel of agendapunten nog steeds geagendeerd moeten blijven en of er nieuwe agendapunten toegevoegd moeten worden. Voer die agendapunten van de lijst af die

behandeld zijn c.q. niet meer aan de orde komen. De werkgroep vraagt ook aandacht voor het actief bespreken welke tijdshorizon voor een lange termijnagenda gewenst is. Per 4 jaar is mogelijk omdat dit binnen de (sturings-)mogelijkheden van een raad ligt. Aan de andere kant vragen veel beleidsonderwerpen om een visie op de langere termijn. Onderwerpen als woningbouw of duurzaamheid ("Energieneutraal 2030") vragen om een visie van de gemeente over een langere periode (10 a 20 jaar bijvoorbeeld).

Vervolgproces
Gemeentesecretaris en raadsgriffier schrijven samen een voorstel voor het gemeentebestuur om te komen tot strategische agenda/lange termijn agenda. Dit zal begin 2022 gereed zijn en kan onder andere als input dienen voor de volgende bestuursperiode.

Uitwerking beslispunt 1E. Formuleer beleidsindicatoren aan de start van een nieuwe bestuursperiode
Met ingang van begrotingsjaar 2017 zijn gemeenten verplicht een set uniforme beleidsindicatoren in hun verantwoordingsstukken op te nemen. Het doel hiervan was om te komen tot meer transparantie, stuurbaarheid en vergelijkbaarheid. Hierbij ging het aanvankelijk om 39 indicatoren, maar dit aantal is in de loop der tijd teruggebracht tot 37. Ook Zutphen hanteert deze verplichte set beleidsindicatoren.
Op basis van het coalitieakkoord kunnen specifieke beleidsdoelen worden geformuleerd. Het is goed dat de raad en college afspreken welke set beleidsindicatoren voor de periode 2022-2026 gaat gelden.

Vervolgproces
Gemeentesecretaris en raadsgriffier organiseren samen een bijeenkomst om te spreken over beleidsdoelen als de raad en het college in nieuwe samenstelling in 2022 zijn gevormd. De uitkomsten van deze sessie kunnen worden gebruikt voor de begroting 2023.

Uitwerking beslispunt 2 (conclusie)
Met deze eindrapportage legt de werkgroep verantwoording af over het resultaat van haar opdracht. De werkgroep acht hiermee voldaan te hebben aan haar opdracht. De raad kan zich uitspreken over de aanbevelingen en over het advies voor het vervolgproces.

Kanttekeningen

Voor het voeren van een goed politiek debat is niet alleen de kwaliteit van voorstellen belangrijk. Raadsleden krijgen veel te lezen en het snel en goed verwerken van informatie is een belangrijke vaardigheid. Een cursus snellezen kan hierbij behulpzaam zijn en is verstandig om mee te nemen in het inwerkprogramma voor de nieuwe raad.

Risico's

Eén schrijftraining alleen is niet voldoende. De training zal periodiek moeten worden herhaald. Zeker ook om nieuwe medewerkers de kans te geven om te leren werken met het format van voorstellen.

Financiën

De dekking voor de de schrijftraining wordt binnen de bestaande middelen gerealiseerd. Met andere voorstellen zijn of geen directe kosten gemoeid of kunnen opgepakt worden in het inwerkprogramma van de nieuwe raad.

Communicatie/Vervolgtraject/Evaluatie

Elke aanbeveling kent een eigen vervolgtraject. Voor de helderheid is elke aanbeveling daarom voorzien van een voorstel voor vervolg.

Ontwerp

Bijlagen

Griffienummer : 2021-0080

De raad van de gemeente zutphen,

gelezen het voorstel van de Raadswerkgroep Financiële Kaderstelling van DATUM met nummer

b e s l u i t:

1. In te stemmen met aanbevelingen van de Raadswerkgroep Financiële Kaderstelling, te weten,

A. Versterk enkele paragrafen uit de huidige indeling van raadsvoorstellen;

B. Versterk de algehele kwaliteit van raadsvoorstellen;

C. Werk de introductie van startnotities uit;

D. Introduceer een strategische agenda/lange termijn agenda

E. Formuleer beleidsindicatoren aan de start van een nieuwe bestuursperiode.

2. Raadswerkgroep te ontbinden nu alle opdrachten zijn afgerond.

Aldus besloten in de openbare vergadering van

de raad van de gemeente zutphen,

gehouden op:

de voorzitter, de griffier,

Besluit :

1. In te stemmen met aanbevelingen van de Raadswerkgroep Financiële Kaderstelling, te weten,

   A. Versterk enkele paragrafen uit de huidige indeling van raadsvoorstellen;
   B. Versterk de algehele kwaliteit van raadsvoorstellen;
   C. Werk de introductie van startnotities uit;
   D. Introduceer een strategische agenda/lange termijn agenda;
   E. Formuleer beleidsindicatoren aan de start van een nieuwe bestuursperiode.

2. De Raadswerkgroep te ontbinden nu alle opdrachten zijn afgerond.

Behandeld in

07-09-2021 Forum
20-09-2021 Raad