



## **VOORBLAD**

## **Voorstel aan de Raad**

*Registratienummer:* Z/18/026253/170435  
*Datum collegebesluit:*  
*Datum commissievergadering:* donderdag 23 januari 2020  
*Datum raadsvergadering:* donderdag 30 januari 2020

*Soort Voorstel:* Adviesnota  
*Onderwerp:* Onderzoek Rekenkamercommissie naar kaderstellende rol gemeenteraad  
*Portefeuillehouder:* Burgemeester Bouvy-Koene  
*Programma:* Bestuur en Ondersteuning

*Kernboodschap:* De Rekenkamercommissie WVOLV heeft onderzoek gedaan naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Het rapport ligt nu voor ter besluitvorming over de aanbevelingen.

*Bijlagen:* Bijlage: Onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Rekenkamercommissie, 28 juni 2019.

*Beslispunten*

1. aanbeveling 1 over te nemen, als ondersteuning voor de lopende ontwikkeling om de kaderstellende rol van de raad te versterken;
2. aanbeveling 2 niet over te nemen en voort te bouwen op de ingezette lijn om de kaderstellende rol van de raad te versterken;
3. aanbevelingen 3 en 4 niet over te nemen en de griffie de rol te laten behouden om aan de voorkant de kwaliteit van startnotities en raadsvoorstellen te bevorderen;
4. aanbeveling 5 over te nemen, in die zin dat op initiatief van de Werkgroep Voorkantsturing deze raadsperiode de ontwikkelingen in voorkantsturing en kaderstelling actief worden gevolgd en de werkgroep hierover terugkoppelt en adviseert aan het Presidium;
5. aanbeveling 6 over te nemen en de griffie te vragen te verkennen welke behoeften en mogelijkheden er zijn om raadsleden te faciliteren hun bekwaamheden voor kaderstelling te vergroten.

*Relatie met:*

- Agendapunt:
- Toezegging:
- Amendement/motie:
- Schriftelijke vragen:

# Adviesnota aan de Raad

## Onderwerp

Onderzoek Rekenkamercommissie naar kaderstellende rol gemeenteraad

## Samenvatting

De Rekenkamercommissie WVOLV (RKC) heeft in de vier gemeenten onderzoek gedaan naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Het rapport ligt nu voor ter besluitvorming over de aanbevelingen. Centrale vraag in het onderzoek: *Hoe beoordelen de raadsleden (en de burgemeester, griffier en gemeentesecretaris) de wijze waarop de gemeenteraden hun kaderstellende rol vervullen en hoe kan die rol worden versterkt?* De bevindingen van de rekenkamer zijn als volgt verwoord:

“De gemeenteraden van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg hebben verschillende opvattingen over het belang van kaderstelling en de wijze waarop dit het beste kan worden ingevuld. Maar er zijn ook veel overeenkomsten:

- De gemeenteraden hechten veel belang aan hun kaderstellende rol. Maar zij vinden het niet altijd even gemakkelijk deze rol naar behoren in te vullen. Dit komt mede door een grote stroom aan informatie, die bovendien niet altijd tijdig beschikbaar komt.
- Vanuit de controlerende en volksvertegenwoordigende rol leggen de gemeenteraden bij de invulling van de kaderstellende rol de nadruk op de financierbaarheid van het beleid. Hierdoor ontstaat de neiging om financiële aspecten centraal te stellen.
- De gemeenteraden benutten vooral vaste momenten in de reguliere planning- en control-cyclus om kaders te stellen. Zij nemen minder vaak zelf het voortouw voor nieuw beleid.
- Bij de gemeenteraden bestaat de wens en behoefte om in een vroeg stadium betrokken te zijn bij het bepalen van (de contouren van) dat beleid. Dit is zowel bij de ontwikkeling van nieuw beleid, als bij het actualiseren van bestaand beleid.”

In september jl. heeft de voorzitter van de RKC het rapport in de commissie toegelicht. Daarnaast heeft het Presidium op voorstel van de griffier besloten het rapport eerst te bespreken in de Werkgroep Voorkantsturing. Kaderstelling heeft namelijk een nauwe relatie met voorkantsturing. Kaderstelling is wat de raad aan de voorkant meegeeft aan het college voor de uitvoering van zijn taken. Instrumenten voor kaderstelling zijn: budgetrecht, verordeningen, initiatiefvoorstellen, amendementen, moties en beleidskaders. Met voorkantsturing geeft de raad aan het begin van een beleidsvormingsproces zelf aan hoe dat proces eruit moet zien, op welke wijze hij kaders aan het college meegeeft, welke rol de raad zelf heeft in het proces en óf en op welke wijze burgers worden betrokken. Het gaat daarbij om proces, maar ook om inhoud omdat het procesplan een eerste analyse en probleemstelling bevat en de raad hierop aandachtspunten aan het college meegeeft. Dit raadsvoorstel namens de werkgroep opgesteld.

Hierna zijn de aanbevelingen van de RKC aan de raad geciteerd en voorzien van een reactie en advies voor het te nemen besluit.

- 1) *Neem vaker het initiatief om de kaderstellende rol in te vullen bij de ontwikkeling van nieuw beleid en bij het bijstellen van bestaand beleid.*

De raad van Voorschoten is al actief bezig om de kaderstellende rol (meer) in te vullen en besteedt hier relatief veel aandacht aan naast de volksvertegenwoordigende en controlerende rol. Met voorkantsturing laat de raad zien vroegtijdig betrokken te willen zijn bij het opstellen van het beleid. Het instrument startnotitie helpt om hier effectief en efficiënt mee om te gaan en als raad duidelijke verwachtingen uit te spreken. Het Presidium zal begin 2020 bij de langetermijnagenda (LTA) aangeven waar startnotities worden gevraagd. In het proces van beleidsvorming kunnen de bestaande informatiebijeenkomsten (woensdagavond) en commissievergaderingen worden benut. Ook kan de raad zelf bijeenkomsten organiseren en relevante partijen te horen. Met genoemde punten is een start gemaakt om de kaderstellende rol meer en vroeger in te vullen. Dit vraagt om blijvend investeren, zie ook bij aanbeveling 5.

Advies: aanbeveling 1 over te nemen, als ondersteuning voor de lopende ontwikkeling om de kaderstellende rol van de raad te versterken.

- 2) *Verzoek de griffie om documenten tijdig aan te leveren en door middel van een duidelijke planning en raadsagenda aan te geven wanneer in de beleidscyclus de belangrijke kaderstellende momenten plaatsvinden.*
- 3) *Verzoek de griffie documenten te voorzien van korte oplegnotities waarin vermeld staat welke documenten meer en welke minder belangrijk zijn bij een kaderstellend debat.*
- 4) *Verzoek de griffie bij documenten aan te geven welke onderdelen/passages belangrijk zijn bij een kaderstellend debat.*

De raad is beter in positie als de vergaderagenda's, lange-termijnagenda en voorstellen op de agenda duidelijk zijn. Genoemde verantwoordelijkheden liggen echter niet bij de griffie. De aanbeveling doet wat dat betreft geen recht aan de bevindingen in het onderzoek en de rollen in de driehoek, waarin burgemeester en gemeentesecretaris ook een essentiële rol hebben. Zo bewaakt de burgemeester als raadsvoorzitter het belang van de raad in het college en stuurt de secretaris op de ambtelijke organisatie zodat het college voorstellen op tijd en met kwaliteit naar de raad kan sturen. De griffie heeft een belangrijke rol om de raad te helpen in positie te zijn, en doet dit in nauwe samenwerking met de driehoek. In dit licht worden nog de volgende opmerkingen gemaakt bij bovenstaande drie aanbevelingen.

Bij aanbeveling 2: Dit advies wordt niet herkend, omdat dit niet de verantwoordelijkheid van de griffie is. Dit neemt niet weg dat het van belang is als de stukken op tijd zijn, en dat een duidelijk proces raadsleden meer zicht geeft op wat belangrijke momenten zijn in de beleidsvorming. Deze griffie bewaakt de afgesproken termijnen, college en gemeentesecretaris zijn verantwoordelijk om zich aan deze termijnen te houden. Er is winst te boeken in voorkantsturing, door op strategische dossiers in het beginstadium af te stemmen tussen secretaris (/ ambtelijke organisatie) en griffie. De afstemming gaat enerzijds over procesvoorstellen van het college. Dit start bij de LTA en wordt op belangrijke kaderstellende onderwerpen uitgewerkt in een startnotitie waarin helder is wat de belangrijkste (kaderstellende) momenten in het dossier zijn. Anderzijds gaat het ook om afstemmen over de opzet van startnotities, raadpleegbrieven en raadsvoorstellen, zodat de griffie vroegtijdig vanuit het perspectief van de raad kan meedenken over de rol van de raad in het proces en de formulering hiervan in raadsstukken.

Geadviseerd wordt aanbeveling 2 niet over te nemen en voort te bouwen op de ingezette lijn om de kaderstellende rol van de raad te versterken.

Bij aanbeveling 3: Uitgangspunt is dat een raadsvoorstel zelfstandig leesbaar is. Het voorstel geeft de kern weer, zonder dat je de bijlagen hoeft lezen. De kern is datgene wat voorgesteld wordt, en de informatie die nodig is om een besluit te nemen. Achtergrondinformatie kan in de bijlagen. Met het overnemen van de aanbeveling zou de griffie teveel op een inhoudelijke stoel gaan zitten (wat is meer/minder belangrijk?). Ook zou het de aandacht afleiden van het belang van goede stukken vanuit het college, waarbij geen extra oplegnotitie nodig is. Goede startnotities – met een heldere vraagstelling – en raadsvoorstellen zijn van groot belang om een vergadering voor te bereiden en om een goed kaderstellend debat te kunnen voeren. De griffie heeft wel een rol in de kwaliteitsbewaking van voorstellen; zijn deze 'besluitrijp'? Dit gebeurt bij voorkeur zoveel mogelijk aan de voorkant, en waar nodig in griffie-adviezen.

Bij aanbeveling 4: hiervoor geldt hetzelfde als bij aanbeveling 3. Dit behoort bovendien tot de competenties van raadsleden en vraagt daarbij om een politieke weging. Daarvoor kan het wel van belang zijn raadsleden verder toe te rusten; zie bij aanbeveling 6.

Geadviseerd wordt aanbevelingen 3 en 4 niet over te nemen en de griffie de rol te laten behouden om aan de voorkant de kwaliteit van startnotities en raadsvoorstellen te bevorderen.

*5) Herhaal in de komende jaren zelf dit onderzoek en bespreek met elkaar de bevindingen.*

De raad van Voorschoten heeft eigen lijnen uitgezet om voorkantsturing en kaderstelling te versterken, onder meer met pilots voorkantsturing. Het is van belang deze ingezette lijnen consistent voor te zetten en hieruit steeds lessen te trekken. De Werkgroep Voorkantsturing zal de ontwikkelingen actief volgen, zowel van de lopende pilots (evaluatie begin 2020) als van de nieuwe onderwerpen in de LTA 2020 waar de raad een startnotitie op vraagt. Afhankelijk van de ontwikkelingen kan de vragenlijst als instrument op een later moment in de raadsperiode worden toegepast.

Geadviseerd wordt aanbeveling 5 over te nemen, in die zin dat op initiatief van de Werkgroep Voorkantsturing deze raadsperiode de ontwikkelingen in voorkantsturing en kaderstelling actief worden gevolgd en de werkgroep hierover terugkoppelt en adviseert aan het Presidium.

*6) Zorg dat raadsleden zich verder kunnen bekwamen in het beoordelen van beleidsnota's en het bepalen van prioriteiten voor kaderstellende debatten. Bepaal met elkaar de meest passende vorm(en) daarvoor.*

Herkend wordt dat een aantal raadsleden er behoefte aan heeft zich (verder) te bekwamen in het beoordelen van beleidsnota's, inzicht hebben in de kaderstellende rol van de raad en het voorbereiden en voeren van kaderstellende debatten. Er ligt een taak bij de partijen om kandidaten goed op te leiden, en daarbij politieke 'kleur' mee te geven vanuit de focus van de eigen partij. Tegelijk ziet de werkgroep ruimte om toerusting te organiseren over algemene onderwerpen, zoals het lezen en beoordelen van kadernota / begroting of het lezen/beoordelen van stukken, het voorbereiden van effectieve debatbijdrage en het voeren van een kaderstellend debat.

Geadviseerd wordt aanbeveling 6 over te nemen en de griffie te vragen te verkennen welke behoeften en mogelijkheden er zijn om raadsleden te faciliteren hun bekwaamheden voor kaderstelling te vergroten.

### **Beoogd effect**

Vaststellen besluit over de aanbevelingen in het RKC-Onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad, met het oog op verdere versterking van deze rol.

### **Financiën**

De uitvoering vindt plaats binnen de bestaande capaciteit en financiën.

Met vriendelijke groet,

De Werkgroep Voorkantsturing (Hans van der Elst, Marjolijn Eshuis, Saskia Boom, Erik Maassen (voorzitter), Pauline Bouvy, Albert Deuzeman en griffie)

## Besluit

Registratienummer: Z/18/026253/170435

De raad der gemeente Voorschoten;

Gelezen het rapport van de Rekenkamercommissie WVOLV "Onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad" d.d. 28 juni 2019,

Gehoord de beraadslagingen in de commissie Burger en Bestuur van 23 januari 2020,

Besluit:

1. aanbeveling 1 over te nemen, als ondersteuning voor de lopende ontwikkeling om de kaderstellende rol van de raad te versterken;
2. aanbeveling 2 niet over te nemen en voort te bouwen op de ingezette lijn om de kaderstellende rol van de raad te versterken;
3. aanbevelingen 3 en 4 niet over te nemen en de griffie de rol te laten behouden om aan de voorkant de kwaliteit van startnotities en raadsvoorstellen te bevorderen;
4. aanbeveling 5 over te nemen, in die zin dat op initiatief van de Werkgroep Voorkantsturing deze raadsperiode de ontwikkelingen in voorkantsturing en kaderstelling actief worden gevolgd en de werkgroep hierover terugkoppelt en adviseert aan het Presidium;
5. aanbeveling 6 over te nemen en de griffie te vragen te verkennen welke behoeften en mogelijkheden er zijn om raadsleden te faciliteren hun bekwaamheden voor kaderstelling te vergroten.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad der gemeente Voorschoten, gehouden op 30 januari 2020,

de griffier,

de voorzitter,

Drs. B.J. Urban

P.J. Bouvy-Koene