

Notitie

Datum	13 november 2025
Aan	Presidium/Agendacommissie
Van	Griffier
Onderwerp	Kaderstelling in de oordeelsvormende voorronde

Inleiding

In de raadsvergadering van 24 oktober 2023 heeft de gemeenteraad een drietal nieuwe verordeningen vastgesteld die de werkzaamheden van de raad betreffen. Dit reglement van orde, de verordening op de voorronden en de organisatieverordening van de raad zijn een jaar later geëvalueerd.

In de raadsvergadering van 4 maart 2025 zijn deze drie verordeningen opnieuw vastgesteld.

Aanleiding

De aanpassingen van de verordeningen hadden meerdere aanleidingen en moesten ook meerdere problemen, vragen en onduidelijkheden oplossen of verduidelijken.

Één ervan betrof de discussie die in de beeldvormende voorronden ontstond over structuur van de vergadering en daarmee de wijze waarop onderwerpen werden besproken.

De raad hecht veel waarde aan het niet-politieke karakter van de beeldvormende voorronde; en juist op dit punt concentreerde zich de discussie.

Als gevolg hiervan is de wijze waarop onderwerpen in de beeldvormende voorronde moet worden besproken stringent opgeschreven.

De beeldvormende voorronde bestaat sindsdien uit onderwerpen ter oriëntatie (waarbij raadsleden vooral informatie komen halen) en onderwerpen ter verduidelijking (waarbij voorstellen die in dezelfde cyclus ter besluitvorming worden aangeboden nader kunnen worden toelicht).

Kern hierbij is de afwezigheid van het college in de vergadering; de oriëntatie en de toelichting worden ambtelijk gegeven.

Het gevolg van deze stringente keuze is dat de onderwerpen die voorheen (ook) in een beeldvormende voorronde werden besproken werden ondergebracht in de oordeelsvormende voorronde, onder de noemer 'kaderstelling'. De afgelopen maanden is gebleken dat de term kaderstelling, zowel bij de raads- en burgerleden als bij het college en de ambtelijke ondersteuning, tot de nodige vragen en onduidelijkheden leidt.

Deze notitie is bedoeld om hierin duidelijkheid te scheppen. Dan gaat het over de wijze van agendering, de wijze van bespreking als ook de diverse rollen die daarin te herkennen zijn voor het college en de raads- en burgerleden.

Analyse

De verordening op de voorrondes herkent een tweetal agenderingsmogelijkheden bij een oordeelsvormende voorronde (art. 4, lid 3):

- a. Kaderstelling;
- b. Voorbereiding besluitvorming.

Over de laatste -voorbereiding besluitvorming- is weinig discussie. Het gaat hierbij om de onderwerpen die in dezelfde vergadercyclus ook ter besluitvorming worden voorgelegd. De wijze waarop de onderwerpen en de onderliggende stukken worden aangeboden is helder. De wijze van bespreking is eveneens duidelijk en daarmee ook de rollen van zowel het college als de raads- en burgerleden.

Anders is dat bij de kaderstelling; de onderwerpen die onder deze noemer worden geagendeerd, kennen verschillende achtergronden/aanleidingen en daarmee ook verschillende wijze van behandeling tijdens een vergadering met ook andere rollen en posities van het college enerzijds en de raads- en burgerleden anderzijds.

Grofweg zijn er twee groepen onderwerpen te onderscheiden die beiden onder kaderstelling worden gebracht:

1. onderwerpen ter consultering
2. onderwerpen ter verantwoording

Ad 1

Dit betreft de onderwerpen die in consulterende zin worden besproken:

- op initiatief van het college.
het college is hier de vragende partij; er is een discussiestuk ter voorbereiding aangeleverd en het college heeft aangegeven waarover hij consultatie verwacht vanuit de raads- en burgerleden, op welke vragen (al dan niet vooraf gesteld) het antwoord of nadere duiding verwacht vanuit de raads- en burgerleden; de raads- en burgerleden zijn hier de antwoordende partij.
- op initiatief van de raadsleden en derden
de initiatiefnemer(s) zijn hier de vragende partij; hij/zij heeft/hebben het college of de overige raads- en burgerleden aangegeven waarover hij/zij consultatie verwacht(en), eventueel met vooraf gestelde vragen.
Hier is nadrukkelijk de term initiatiefnemers gebruikt; daarmee worden ook bedoeld de raadsleden die een initiatiefvoorstel voorbereiden of inwoners die een burgerinitiatief voorbereiden. Het college kan hier antwoordende partij zijn maar dat hoeft niet altijd wanneer de initiatiefnemers een consultatie tussen raads- en burgerleden onderling beogen. In dat geval zijn de overige raads- en burgerleden antwoordende partij.
Bij (burger)initiatiefvoorstellen zijn alleen raads- en burgerleden antwoordende partij. Zie voor de uitgebreide procesbeschrijving van een burgerinitiatief ook de verordening Burgerinitiatief West Betuwe 2025.

Ad 2

Dit betreft de onderwerpen waarbij raads- en burgerleden verantwoording vragen van het college. Het initiatief ligt hier altijd bij raads- en burgerleden die daarmee altijd vragende partij zijn. Het college is in deze setting altijd antwoordende partij. Hieronder vallen ook:

- Raadsinformatienota's die op verzoek zijn geagendeerd;
- De afdoening van moties die op verzoek zijn geagendeerd;
- De afdoening van toezeggingen die op verzoek zijn geagendeerd;
- De afdoening van B1/B2 stukken die op verzoek zijn geagendeerd.

Advies

Vooropgesteld is dat agenderingsverzoeken van welke aard dan ook altijd zijn gericht aan de agendacommissie en via deze ook worden geagendeerd.

Vooropgesteld is ook dat in alle gevallen de raad (in welke vorm dan ook) over de eigen orde gaat en dus kan en mag afwijken van een gebruikelijke werkwijze.

Volgend op de bovenstaande analyse adviseert de griffie de volgende werkwijze:

1. Consultatie op verzoek van het college:
 - Het college neemt initiatief;
 - Er ligt altijd een notitie/voorstel aan de raad voor zónder (concept)besluit, bij voorkeur met een aantal te beantwoorden vragen;
 - Ter vergadering kan het college bij aanvang een korte inleiding geven;
 - Er is in principe alleen een eerste termijn waarin de fracties hun inbreng geven en het college daarop mag reageren;
 - Een tweede termijn is ter beoordeling van de voorzitter cq de vergadering;
2. Afsluitend is de vraag aan het college of de inbreng van de fracties voldoende is geweest. Consultatie op verzoek van raads- en burgerleden óf initiatiefnemers van een burgerinitiatief:
 - Raads- en burgerleden, inwoners nemen initiatief;
 - Er kan een notitie/voorstel aan de raad voor zónder (concept) besluit;
 - Ter vergadering kunnen de initiatiefnemers bij aanvang een korte inleiding geven;
 - Er is in principe alleen een eerste termijn waarin de fracties en/of het college hun inbreng geven en de initiatiefnemers mogen reageren;
 - Een tweede termijn is ter beoordeling van de voorzitter cq de vergadering;
3. Afsluitend is de vraag aan de initiatiefnemers of de inbreng van de fracties voldoende is geweest. Verantwoording van het college op verzoek van de raad:
 - Raads- en burgerleden nemen het initiatief;
 - Vooraf kunnen vragen worden geformuleerd die aan het college worden gesteld;
 - Ter vergadering krijgen de initiatiefnemers in eerste termijn het woord;
 - Het college reageert/beantwoordt in eerste termijn;
 - In tweede termijn reageren de initiatiefnemers en krijgen (desgewenst) de overige raads- en burgerleden de mogelijkheid te reageren.

Tot slot

De griffie adviseert de komende maanden volgens de bovenstaande werkwijze te gaan werken en deze begin maart binnen zowel de agendacommissie (in technische zin) als in het presidium (in inhoudelijke zin) te evalueren. Zo nodig kan dan in het tweede kwartaal van 2026 een uiteindelijke aanpassing van de verordeningen worden voorgelegd.

N.B.

De griffie is bewust weggebleven van het definiëren van het begrip 'kaderstelling'.

Eenzijds omdat het niet het doel van deze notitie is om het begrip 'kaderstelling' nader in te vullen. Een definitie kent immers maar al te vaak het risico dat de discussie wordt gevoerd over de juistheid en/of de reikwijdte ervan; Dat geldt in deze notitie voor het begrip 'kaderstelling', maar ook voor begrippen als 'consultering' en 'verantwoording'.

Anderzijds omdat deze notitie is bedoeld om handvatten te geven aan het behandelen van de diverse onderwerpen/stukken die West Betuwe onder het begrip 'kaderstelling' inmiddels in de praktijk agendeert. Die handvatten hebben geen zin wanneer de discussie blijft hangen op de (rigide) definitie van begrippen.