

Verbetering van raadsvoorstellen

Kiezen voor kwaliteit in totstandkoming,
inhoud en beleving

Inhoudsopgave

1.	Voorwaarden voor goede raadsvoorstellen	1
1.1	Goede raadsvoorstellen cruciaal voor raadswerk	1
1.2	Sturen op vijf voorwaarden	2
1.3	Leeswijzer	4
2.	Resultaten van het onderzoek	5
2.1	Belangrijkste bevindingen: procesbeheersing	6
2.2	Belangrijkste bevindingen: inhoudelijke kwaliteit	9
2.3	Kwaliteitsbeleving onder raadsleden	13
3.	Concrete verbetering van kwaliteit	15
3.1	Procesbeheersing	16
3.2	Inhoudelijke kwaliteit	17
	Onderzoeksverantwoording	19
	Scores per gemeente	20
	Quick-scan Oost Gelre	23
	Jacques Necker 1732-1804	24

1. Voorwaarden voor goede raadsvoorstellen

1.1 Goede raadsvoorstellen cruciaal voor raadswerk

Het primaat van de politiek, ofwel 'de raad is de baas', is vastgelegd in artikel 125, lid 3 van de Grondwet. De raad stuurt en controleert het college, dat met de uitvoering is belast. Hiertoe biedt het college van burgemeester en wethouders regelmatig raadsvoorstellen aan. Via raadsbesluiten hierover worden kaders gesteld, waarbinnen het college haar bestuursbevoegdheden uitoefent. Een goed besluit bepaalt niet alleen de gewenste richting van beleid, maar is ook zodanig opgesteld dat in een later stadium de uitvoering valt te controleren. Ook om andere redenen moeten raadsvoorstellen kwalitatief aan de maat zijn. Zo moeten raadsleden op basis van een raadsvoorstel binnen een beperkte hoeveelheid tijd een afgewogen oordeel kunnen vellen. Goede raadsvoorstellen hebben ook waarde voor het collectief geheugen van de raad. Het geeft inzicht in hoe besluitvormingsprocessen zijn gelopen, welke argumenten aan besluitvorming ten grondslag lagen en welke middelen zijn ingezet. In latere stadia, zoals bij een evaluatie, kan waardevol zijn om terug te grijpen naar een eerder raadsvoorstel.

Wil de raad weloverwogen keuzes maken en goed inzicht hebben in de voortgang van de werkzaamheden van het college, dan is het van belang dat de raad kwalitatief hoogwaardige raadsvoorstellen ontvangt. Hoe lager de kwaliteit van raadsvoorstellen, hoe minder raadsleden hun rollen als kadersteller en controleur kunnen invullen. En andersom.

1.2 Sturen op vijf voorwaarden

Het onderzoek wijst uit dat de kwaliteit van raadsvoorstellen wordt bepaald door de volgende randvoorwaarden:

1. Stem als raad af waaraan een voorstel moet voldoen

De naamgeving maakt al duidelijk voor wie een raadsvoorstel is bedoeld. De raad moet zich als eindgebruiker van raadsvoorstellen veeleisender opstellen richting de organisatie. Niet in de geringste mate omdat raadsvoorstellen cruciaal zijn voor het invullen van de kaderstellende en controlerende rol. Dus niet afwachten in welke vorm, wanneer en met welke inhoud de raadsvoorstellen naar hen toekomen, maar hieraan actief richting geven. Namelijk door wensen en behoeften expliciet te verwoorden en neer te leggen bij organisatie en college.

2. Gebruik van een goed format verhoogt kwaliteit raadsvoorstellen

Een raadsvoorstel moet raadsleden in staat stellen om in beperkte tijd de relevante beslisinformatie tot zich te nemen. Voor een getrainde lezer is het prettig wanneer de vormgeving steeds identiek is. Voor opstellers voelt een format weleens als een keurslijf. Echter, een format waarmee de raad goed uit de voeten kan, dwingt de steller om te denken vanuit het perspectief van de eindgebruiker. Veronderstelling hierbij is wel dat het format dan ook goed wordt gebruikt. In de praktijk worden verschillende kopjes geregeld niet ingevuld (zoals middelen en alternatieven). Hierdoor ontbreekt belangrijke informatie in de raadsvoorstellen. Een breed gedragen format, dat volledig wordt ingevuld, draagt bij aan een basiskwaliteitsniveau en gaat een te sterke variatie in kwaliteit van raadsvoorstellen tegen.

3. Met een procesomschrijving worden kwetsbaarheden verminderd

Het vergroten van de voorspelbaarheid en navolgbaarheid van processen maakt ze efficiënter en effectiever. Een gedragen procesomschrijving maakt inzichtelijk wie wanneer wat moet doen. Verminder kwetsbaarheden in de procesgang. In zo'n omschrijving worden overdrachtmomenten, rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge aanlevertermijnen vastgelegd. Zodoende wordt bijvoorbeeld voorkomen dat verschillende actoren met dezelfde blik naar een raadsvoorstel kijken (en dus andere criteria buiten beschouwing blijven). Archivering in een raadsinformatiesysteem is wenselijk. Het voorkomt dat dossiers kwijtraken; bijvoorbeeld wanneer de steller originelen bewaart. Ook wordt bevorderd dat raadsleden voorstellen gemakkelijk in de archieven kunnen terugvinden.

4. Deel als organisatie goede raadsvoorstellen met elkaar

Succeservaringen zijn een motivator. Dit geldt ook bij raadsvoorstellen. Er zijn vele adviezen en tips denkbaar om de kwaliteit van raadsvoorstellen te vergroten. Stuk voor stuk hebben ze effect. Maar uiteindelijk wordt de verbetering van de kwaliteit van raadsvoorstellen bewerkstelligd door de mensen die erbij betrokken zijn. Formats, procesbeschrijving en werkafspraken hebben pas waarde wanneer betrokkenen ernaar handelen. Succeservaringen hebben hierin een niet te onderschatten functie. Het is daarom zaak om een goed raadsvoorstel niet onbenoemd te laten passeren. Hoe? Bijvoorbeeld door een jaarlijkse verkiezing van het beste raadsvoorstel. Of door in de werkoverleggen hiervoor aandacht te vragen.

5. Zorg voor een A.P.K.

Voor een auto is een Algemene Periodieke Keuring de normaalste zaak van de wereld. Gekeken wordt of elementaire delen van de auto voldoende functioneren. De A.P.K. is een wettelijk gecreëerde noodzaak om de zoveel tijd stil te staan bij de onderhoudsstaat van de auto. Een regelmatige herziening van inhoud, vorm en proces van raadsvoorstellen wordt zelden uitgevoerd. Maar het zou wel goed zijn. Het periodieke karakter van een herijking voorkomt dat alleen over raadsvoorstellen wordt gesproken bij incidenten. Door vaste evaluatiemoment in te bouwen wordt gewaarborgd dat ook goede aspecten onderdeel zijn van de evaluatie. De nadruk ligt dan immers niet meer eenzijdig op incidenten en fouten.

Voldoen aan de randvoorwaarden betekent de juiste gereedschappen en materiaal in handen te hebben om het raadsvoorstel kwalitatief hoogwaardig in elkaar te zetten.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 leest u de achtergrond van deze voorwaarden: de resultaten van ons DoeMee-onderzoek Kwaliteit Raadsvoorstellen voor rekenkamers van zeven gemeenten en één quick-scan. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de aanbevelingen. Voor het gemak zijn de aanbevelingen ingedeeld naar typen verbeter suggesties. Als bijlagen zijn een beknopte onderzoeksverantwoording opgenomen en tabellen met de scores van de onderzochte raadsvoorstellen per gemeente.

Mocht u vragen hebben naar aanleiding van deze notitie of hierover met onze onderzoekers willen praten, dan maken we graag een afspraak met u.

Renée van Os, projectleider

06- 260 489 80 of renee@necker.nl

Gert Jan Broer, onderzoeker

06-19350885 of gertjan@necker.nl

2. Resultaten van het onderzoek

In de periode januari 2010 tot en met juni 2010 deed Jacques Necker bv in opdracht van zeven gemeentelijke rekenkamers onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen. In Oost Gelre werd een quick-scan uitgevoerd. Hierbij zijn drie niveaus in kaart gebracht: de totstandkoming, de inhoud en de beleving van raadsvoorstellen. De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden: documentenstudie, verdiepende interviews, beoordeling van raadsvoorstellen aan de hand van een normenkader en een online enquête onder raadsleden.

In dit hoofdstuk leest u de belangrijkste bevindingen. Hierbij wordt nadrukkelijk een vergelijkend perspectief gehanteerd en gaat speciale aandacht uit naar best practices.

2.1 Belangrijkste bevindingen: procesbeheersing

Procesbeheersing omvat het traject van totstandkoming en distributie van raadsvoorstellen.

1. Verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie vaak onduidelijk

De borging van de inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen en de procesbeheersing in het stadium voordat deze verzonden worden naar het college verdient in veel gemeenten de aandacht. Regelmatig is de verantwoordelijkheid of te eenzijdig neergelegd bij de stellende ambtenaar (in het kader van taakvolwassenheid) dan wel juist te veel versnipperd onder verschillende betrokkenen (zoals afdelingshoofd, gemeentesecretaris, adjunct-secretaris, concernstaf). Beide situaties leiden tot variatie in de kwaliteit van raadsvoorstellen. In het eerste geval omdat te weinig checks and balances zijn ingebouwd. In het tweede geval is het risico van een overdaad aan controle reëel. De verantwoordelijkheidsverdeling binnen de deelnemende gemeenten in het onderzoek hangt meestal samen met keuzen voor het organisatiemodel (bijvoorbeeld een sectoren- of directiemodel) en de onderliggende structureringsprincipes (zoals de mate waarin verantwoordelijkheden laag in de organisatie worden belegd). Een best practice is daarom moeilijk te geven. Toch valt hier wel degelijk een en ander over te zeggen.

Analyse bij bevinding

Wanneer de verantwoordelijkheid voor de vervaardiging van een (concept)raadsvoorstel binnen de ambtelijke organisatie sterk bij medewerkers wordt neergelegd, dan gaat dat gepaard met risico's. Een risico is namelijk dat stijlverschillen ontstaan. Niet alleen in vormgeving, maar ook in inhoud en aanlevering. Het gevaar is dan dat raadsvoorstellen te sterk variëren in kwaliteit én dat de raadsvoorstellen onevenwichtig gespreid over het jaar richting gemeenteraad gaan. Vanuit het principe van integraal management is een logische keuze dat afdelingshoofden ten minste op tijdigheid sturen en, waar mogelijk, ook een begeleidende rol of inhoudelijke toetsingsrol op zich nemen.

Andersom bestaan ook risico's: hoe meer betrokkenen in het werkproces, hoe meer overdrachtsmomenten en gedeelde verantwoordelijkheden en, daardoor, hoe groter de kans op verstoringen. Een voorbeeld van een verstoring is dat wanneer vele ogen hetzelfde stuk beoordelen repeterende fouten ontstaan. Vele aanpassingen in hetzelfde stuk vormen gemakkelijk een zouteloos geheel. Een andere verstoring is dat meerdere personen naar dezelfde onderdelen van het raadsvoorstel kijken, maar dat niemand een integrale beoordeling maakt. Weer een ander voorbeeld van een verstoring is dat kwetsbaarheden ontstaan in geval zich een verstopping voordoet, bij voorbeeld als gevolg van verlof of ziekte.

2. Procesgang van raadsvoorstellen moet beter

In de routing van raadsvoorstellen hebben diverse actoren een rol. Het gaat dan in ieder geval om college, griffie, presidium, commissie en raad. Gezien het aantal raadsvoorstellen in een jaar (gemiddeld rond 115) is van belang dat de routing van raadsvoorstel van ambtelijke organisatie, via college naar de raad vloeiend verloopt. Dit vereist, ten eerste, dat de rolverdeling duidelijk is. Bij meerdere gemeenten in het onderzoek ontbreken heldere afspraken over het verzenden van de raadsvoorstellen binnen de organisatie en aan de griffie. Ten tweede is vereist dat onderlinge aanlevering en overdracht gepaard gaat met termijnen én termijnbewaking. Dit geldt overigens niet alleen voor de totstandkoming en distributie van raadsvoorstellen maar ook voor de archivering en voortgangscontrole. Op deze punten is veel verbetering mogelijk. Een voorbeeld hiervan is dat afgesproken verantwoordelijkheid onvoldoende wordt genomen en termijnen vervolgens niet worden gehaald. Zoals in het geval dat afdelingshoofden moeten sturen op tijdigheid maar dit in de praktijk onvoldoende doen.

Grootste verbetering mogelijk bij spreidingraadsvoorstellen

Een planning dient voor een evenwichtige spreiding van raadsvoorstellen. Uit het onderzoek blijkt dat de spreiding van raadsvoorstellen binnen een jaar doorgaans onevenwichtig is. Bij meerdere gemeenten in het onderzoek wordt reeds bij aanvang van een jaar al afgeweken van de planning. Door uitstel van voorstellen ontstaat druk op de behandeling. Zodoende ontstaan pieken; bijvoorbeeld vóór de zomer. Toezicht, monitoring en controle op voortgang in het proces is dan onontbeerlijk.

Hieronder volgen twee praktijkvoorbeelden van verbeteringen in de procesgang die daadwerkelijk werken.

Best practice

Het college van de gemeente Utrechtse Heuvelrug zet in op een week marge (uitloopweek) voor eventuele aanpassingen van raadsvoorstellen vóór de definitieve aanlevertermijn bij de griffie. Hiermee voorkomt zij dat direct druk op termijnen ontstaat wanneer een raadsvoorstel nog enige aanpassing behoeft.

Best practice

In de gemeente Waalwijk werken raad, ambtelijke organisatie en college sinds 2008 met een bestuurlijk informatiesysteem (de termijnagenda). Per raadsvergadering staan de aan te leveren raadsvoorstellen door de ambtelijke organisatie weergegeven inclusief aanlever- en behandeltermijnen in college en raadscommissie. Afdelingshoofden plannen onderwerpen, op basis van de programmabegroting, zelf in maar de raad stelt de termijnagenda vast. Op die manier beschikt de raad over een instrument om raadsvoorstellen op een gelijkmatige manier over het jaar te spreiden. Daarnaast begeleidt het afdelingshoofd ook het schrijfproces van beleidsambtenaren. Zodoende heeft het afdelingshoofd altijd zicht op zowel proces- als inhoudelijke voortgang.

3. Een format helpt; zeker wanneer het consequent wordt toegepast

In vijf van de zeven gemeenten is een format beschikbaar voor het schrijven van een raadsvoorstel. Een format met vaste kopjes biedt structuur aan opstellers van raadsvoorstellen. Het zorgt ervoor dat bepaalde standaard-componenten niet over het hoofd worden gezien. De gemeenten waar geen gebruik wordt gemaakt van een format scoren minder goed op het criterium volledigheid. Een format is dus een handig hulpmiddel. Het biedt echter geen garantie voor goede kwaliteit van raadsvoorstellen. In de praktijk blijkt dat nogal eens van formats wordt afgeweken. Daarmee wordt de gebruikswaarde uitgehold. Bovendien geldt dat een incompleet of anderszins suboptimaal format leidt tot het voortdurend beschikbaar komen van kwalitatief minder goede raadsvoorstellen. Uit het onderzoek blijkt dat bij alle vijf gemeenten, waar een format wordt gehanteerd, verbeteringen mogelijk zijn. Dit geldt echter nog meer voor de gemeenten waar geen format beschikbaar is.

Als stelregel geldt dat een format waardevol is, mits de actualiteit en het gebruiksnut zijn gewaarborgd. Dat vereist toezicht en training in het gebruik plus discipline.

Best practices

In de gemeente Waalwijk dient een steller zich bij het schrijven van een raadsvoorstel te houden aan een format. Het format is voor alle raadsvoorstellen hetzelfde en bevat een schrijfwijzer. Daarnaast beschikken beleidsambtenaren over een procesbeschrijving die is vastgelegd in de notitie 'Raadsdocumenten' die is opgesteld door de griffie. Betrokkenen geven aan dat het format en de procesbeschrijving actueel en adequaat zijn.

4. Wees als griffie helder over rolopvatting

De rol van de griffier hangt samen met de gekozen rolopvatting. In de praktijk verschilt de rolopvatting. Het griffiersvak is nog relatief jong en dus in ontwikkeling. De basis is dat de griffie zorg draagt voor een tijdige en correcte distributie van de voorstellen richting raads(commis)sievergadering. Alle zeven griffiers in het onderzoek dragen hier de zorg voor. Vanuit de basis zijn uitbreidingen mogelijk naar meer inhoudelijke toetsing. Hierin bestaan gradaties. Een uitbreiding van rolopvatting is het plegen van een check op de juiste aanlevering. Het gaat daarbij om begrijpelijkheid (in termen van opmaak, grammatica en spelling) maar ook om de vraag of het voorstel compleet is. Een meer inhoudelijke rolopvatting is om naast het voorgaande ook een toetst te maken op de juiste verwijzing naar corresponderende wet- en regelgeving. Dan is de griffier ook een strategische adviseur. Eén griffier heeft dit laatste expliciet als streefbeeld voor zichzelf benoemd.

Best practice

Het is een pré wanneer men volstrekt helder is over wat men wel én niet doet. Het voorkomt dat verantwoordelijkheden, al dan niet sluipenderwijs, worden opgerekt. Een voorbeeld is de rolopvatting van de griffier in Baarle-Nassau die zeer nadrukkelijk grenzen stelt aan zijn betrokkenheid in de procesgang. Zodoende worden geen valse verwachtingen gewekt.

2.2 Belangrijkste bevindingen: inhoudelijke kwaliteit

De inhoudelijke kwaliteit van raadsvoorstellen is door de onderzoekers beoordeeld aan de hand van een normenkader. In het onderzoek zijn drie normen gehanteerd, namelijk overzichtelijkheid, leesbaarheid en volledigheid.

Overzichtelijkheid

Over het geheel genomen scoren raadsvoorstellen op de norm van overzichtelijkheid gemiddeld een 6. Op onderdelen vertonen de raadsvoorstellen grote mankementen. Slecht is gescoord op het benoemen van duidelijke beslispunten in het voorstel. Op het criterium 'Termijn of tijdspad waarbinnen beslispunten worden uitgevoerd is genoemd' scoort ongeveer de helft van de deelnemende gemeenten voldoende en de andere helft onvoldoende. Dit betekent dat ongeveer de helft van de raadsvoorstellen niet genoeg informatie bevat over het tijdspad.

In de volgende tabel staan de gemiddelde scores per criterium:

Overzichtelijkheid	Gemiddelde
Het voorstel schetst het beleidsterrein en geeft weer in welke mate het huidige beleid van invloed is op het betreffende voorstel	5
Het voorstel maakt onderscheid tussen hoofd- en bijzaak (hoofdzaak prominent in beeld, aanvullende informatie in bijlagen). De focus van het voorstel ligt niet op uitwerking van details, maar op hoofdlijnen	7
Het voorstel geeft een overzicht van benodigde middelen en/of geeft een overzicht van de verwachte (financiële, personele, juridische) consequenties/neveneffecten	7
Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt	5
In het voorstel staan duidelijke beslispunten, zodat raadsleden weten waar ze ja of nee tegen zeggen	6

Best practice

Door de deelnemende gemeenten is ruim voldoende gescoord op het criterium dat het raadsvoorstel een overzicht geeft van benodigde middelen en/of geeft een overzicht van de verwachte (financiële, personele, juridische) consequenties/neveneffecten. De gemeente Aalten scoort hierop echter zeer goed. Het onderstaande voorbeeld laat duidelijk zien met welke aspecten de raad rekening moet houden.

Raadsvoorstel tot garantstelling voor de mogelijke financiële tekorten voor het instandhouden van een school voor primair onderwijs op het asielzoekerscentrum voor de duur van 4 jaar (d.d. 26 mei 2009)

Financiële consequenties

De financiële consequenties zijn moeilijk in te schatten. De maximale garantstelling belooft € 75.000,- per jaar (in geval er per teldatum 1 oktober geen enkele leerling is en de schoolbesturen de 2 leerkrachten niet elders in hun organisatie kunnen plaatsen). De rijksbekostiging wordt jaarlijks afgestemd op het leerlingenaantal per 1 oktober. Op dit moment wordt het gewenste aantal leerlingen wel gehaald, maar de teldatum is bepalend. Er is geen specifiek budget beschikbaar voor de garantstelling. Er is ook geen sprake van een concrete kostenpost, maar van een risico, dat als garantstelling in de gemeentelijke balans worden opgenomen. Garantstellingen als hier bedoeld behoren tot de bevoegdheden van uw raad. Uiteraard zal, zodra sprake mocht zijn van financiële gevolgen, worden bezien in hoeverre bestaande dekkingsmiddelen voorhanden zijn.

Leesbaarheid

De gemiddelde score op van de deelnemende gemeenten op de norm leesbaarheid is een 6. Dit gemiddelde cijfer wordt negatief beïnvloed doordat in de meeste gemeenten een bondige samenvatting ontbreekt in raadsvoorstellen.

In de volgende tabel staan de gemiddelde scores per criterium:

Leesbaarheid	Gemiddelde
Het voorstel is geschreven in korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling	7
Het voorstel bevat een heldere inleiding, die ook voor mensen met minder kennis van zaken te begrijpen is	7
Het voorstel bevat een bondige samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert	5

Best practice

Alle onderzochte raadsvoorstellen in Oost Gelre zijn niet langer dan 2 pagina's. Deze omvang zorgt voor overzicht en maakt het mogelijk snel een beeld te krijgen van de belangrijkste aspecten van een raadsvoorstel. Een raadslid kan op deze manier in korte tijd de hoofdlijnen van een voorstel in beeld krijgen en bepalen of hij/zij die richting ook in wil slaan.

Best practice

Voor wat betreft schrijfstijl en (alinea)indeling komt de gemeente Borne het beste uit de bus met een 8. De onderzochte raadsvoorstellen bevatten een heldere inleiding. De gemeente Alphen-Chaam voegt veelal een degelijke samenvatting bij de raadsvoorstellen. In het sjabloon is het onderdeel 'Samenvatting' opgebouwd uit drie onderdelen, namelijk 'aanleiding', 'gevraagde beslissing' en 'beoogd effect'. Deze drie onderdelen maken tezamen dat een raadslid in korte tijd een beeld krijgt bij de impact van het voorstel. Wat de raadsvoorstellen ook goed leesbaar maakt, is om te beginnen een overzichtelijke alinea-indeling. Een concreet voorbeeld van een goede samenvatting is de volgende uit een raadsvoorstel van de gemeente Waalwijk.

Notitie Gezond beleid in Waalwijk 2010-2012 (d.d. 10 december 2009)

Samenvatting

De nota Gezond beleid in Waalwijk is tot stand gekomen in samenwerking met een werkgroep van de raad, interactief met de burgers van Waalwijk in een pleinbijeenkomst van de raad, in overleg met beleidsambtenaren van gemeente, GGD en professionals uit het veld. De resultaten van de pleinbijeenkomst zijn opgenomen in de brief van 9 april 2009. Deze input heeft geleid tot de formulering van een aantal gezondheidsthema's. Hieruit zijn twee ambities voortgekomen als zijnde meest urgent en noodzakelijk om concrete acties op te ondernemen. Het betreft preventie van alcoholgebruik en preventie van overgewicht.

In dit raadsvoorstel wordt u de visie op de gezondheidsthema's en de hieruit voortvloeiende ambities gepresenteerd. Wij reiken u een aantal mogelijke activiteiten aan welke kunnen worden ingezet om de ambities te verwezenlijken. Hiervoor is in 2010 incidenteel € 25.000,- beschikbaar.

Volledigheid

Over de gehele bandbreedte van deelnemende gemeenten wordt op de norm volledigheid een onvoldoende gescoord, namelijk een 5. Dit wordt veroorzaakt door slechte prestaties op drie criteria. Alternatieve beleidskeuzen plus effecten daarvan worden onvoldoende geschetst, voorstellen besteden te weinig aandacht aan de verdere besluitvormingsprocedure én raadsvoorstellen zijn te summier over de wijze waarop burgers en belanghebbenden worden geïnformeerd en betrokken.

In de volgende tabel staan de gemiddelde scores per criterium:

Volledigheid	Gemiddelde
Voorstel schetst de context	7
In het voorstel worden alternatieve beleidskeuzes genoemd en de mogelijke effecten daarvan	3
Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming	4
Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel	6
Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet	6
Beslispunten worden onderbouwd met argumenten voor (en evt. kanttekeningen tegen) de beslissing, zodat de raad een afgewogen keuze kan maken	6
Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden	4

Best practice

De hoogste score uit het hele onderzoek is van de gemeente Alphen-Chaam op het criterium dat het voorstel de context schetst, namelijk een negen. Zonder uitzondering bevatten de geanalyseerde raadsvoorstellen een omschrijving van de aanleiding en/of voorgeschiedenis. Vaak zelfs met een overzicht van eerder genomen relevante besluiten en de bijbehorende data. Een concreet voorbeeld van een adequate beschrijving van de context is het volgende uit de gemeente Winterswijk. Het is duidelijk wat de aanleiding is geweest voor het raadsvoorstel en ook is de verwachte rol van de gemeente benoemd.

B&W-nota Revitalisering Meddosestraat (d.d. 28 mei 2009)

Diverse binnenstedelijke gebieden in Winterswijk worden op korte dan wel langere termijn aangepakt. De stedenbouwkundige kwaliteit krijgt hierdoor een stevige impuls. Het college heeft in een eerder stadium aangegeven zich zorgen te maken over de uitstraling van met name het laatste stuk van de Meddosestraat vanaf de markt gezien. Rommelige panden en leegstand bepalen het straatbeeld. In december 2007 hebben eigenaren en bewoners van de Meddosestraat een uitnodiging ontvangen voor een gesprek met wethouder Gommers.

Doel: In plaats van het indienen van individuele plannen van eigenaren (praktijk van de laatste jaren) te komen tot een door de meerderheid gedragen plan en tevens de ontwikkelingsrichting met elkaar te bepalen, onder andere door gebruik te maken van charrettes.

Samenvattend is de gemeentelijke betrokkenheid in deze gelegen in de bewaking van kwaliteit en snelheid.

2.3 Kwaliteitsbeleving onder raadsleden

Een bewuste onderzoekskeuze is geweest om niet alleen een objectieve kwaliteitsbeoordeling te maken van tien raadsvoorstellen, maar ook om de mening van raadsleden te vragen. Zij zijn immers de eindgebruikers van de voorstellen. Het blijkt dat raadsleden de kwaliteit van raadsvoorstellen hoger taxeren dan de normscores.

Verschillen tussen normscores en kwaliteitsbeleving

In de onderstaande tabel is het verschil zichtbaar gemaakt. Het eerste cijfer is de normscore. Het tweede cijfer de belevingswaarde van raadsleden.

	Aalten		Alphen-Chaam		Borne		Baarle Nassau		Utrechtse Heuvelrug		Waalwijk		Winterswijk	
	n	b	n	b	n	b	n	b	n	b	n	b	n	b
Overzichtelijkheid	7	7	6	7	6	7	6	5	6	7	6	7	5	8
Leesbaarheid	7	7	7	7	6	7	6	7	5	7	7	7	5	8
Volledigheid	5	6	6	7	6	7	5	6	5	6	6	7	4	8
<i>Gemiddeld</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>6</i>	<i>5</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>8</i>

Een logische verklaring voor de verschillen is dat de eigen gemeente meestal de enige referentie vormt voor een raadslid. Onbekendheid met alternatieve werkwijzen en vormgevingen van raadsvoorstellen maakt het beeld op verbeteringen enigszins vertroebeld. Ook speelt gewinning een rol. Indien structureel wordt gewerkt met suboptimale raadsvoorstellen wordt dat de norm. Onze normbeoordeling is afgeleid van een optimum-situatie.

2.3.1 Ergernissen van raadsleden

Alle raadsleden van de deelnemende gemeente ontvingen een enquête met twintig open en gesloten vragen. De gemiddelde respons van alle gemeenteraden lag ongeveer op 46%.

In de enquête is gevraagd of raadsleden de kwaliteit voldoende achten om hun kaderstellende en controlerende rol waar te maken. Tenminste 25% tot maximaal 46% van de ondervraagde raadsleden vindt de kwaliteit in dat opzicht onvoldoende. Verbetering is dan ook beslist nodig. Rond de 80% van alle geënquêteerde raadsleden geeft aan dat de kwaliteit van raadsvoorstellen wisselt.

Uit de analyse van de ingevulde enquêtes volgen vijf grote ergernissen onder raadsleden.

1. Slikken of stikken

De meeste raadsvoorstellen bieden geen wezenlijke keuzeruimte. Het alternatief is te vaak 'niks doen'. Ook blijkt vaak ongewis welke varianten in het college aan de orde zijn geweest. Deze ergernis van raadsleden strookt met de normbeoordeling. Op het criterium 'In het voorstel worden alternatieve beleidskeuzes genoemd en de mogelijke effecten daarvan' wordt gemiddeld een 3 gescoord. Dat is de laagste score van alle criteria (zie de tabel van de norm volledigheid).

2. Te technisch taalgebruik

Veelvuldig gebruik van afkortingen en jargon sluit de lezer buiten. Dit geldt temeer wanneer de afkortingen en het jargon zijn verpakt in lange, technische volzinnen. Raadsleden hebben behoefte aan een compacte tekst die de aandacht vestigt op de grote lijn. Het kost veel meer energie om de kwintessens van voorstellen te doorgronden die niet aan de genoemde adviezen voldoen. Dit wekt irritatie op bij raadsleden. Het gevolg is dat een zuivere beoordeling wordt bemoeilijkt maar ook dat een technisch debat wordt uitgelokt.

3. Zoekplaatjes

Vaak is sprake van variëteit in de vormgeving en inhoud van raadsvoorstellen. Voor een snelle lezer wekt dat verwarring. Gezocht moet worden naar de gewenste informatie. Raadsleden wensen een voorstel op hoofdlijnen en bijzaken in bijlagen, voetnoten, ter inzage of helemaal niet. College en raad hebben verschillende verantwoordelijkheden en daarmee ook verschillende informatiebehoeften. Het college heeft vanuit haar bestuursbevoegdheden meer behoefte aan detailuitwerkingen. Voor een raadslid moet het raadsvoorstel vooral sturing op hoofdlijnen mogelijk maken en handvatten bieden om naderhand te controleren. Gedetailleerde informatie kan bewust buiten het voorstel (inclusief bijlagen) worden gehouden en bijvoorbeeld ter inzage worden gelegd.

4. Geen beslispunten

Het oogmerk van een raadsvoorstel is dat de raad op basis hiervan een besluit neemt dat juridisch wordt vastgelegd. Raadsleden geven dan ook aan dat zij de essentie van het raadsvoorstel duidelijk verwoord willen zien. Veel raadsleden geven aan dat beslispunten niet helder zijn geformuleerd. Een voorbeeld is de algemene vraag om kennis te nemen van een nota. Een vage formulering van beslispunten leidt nogal eens tot inefficiënte vergaderingen. Het nodigt raadsleden namelijk uit om zelf uit de bijgevoegde nota te selecteren wat belangrijk is of zou kunnen zijn. Het gevolg daarvan is nogal eens een detaillistisch debat.

5. Pieken en dalen

Per jaar worden gemiddeld tussen 100 en 130 voorstellen aan de raad aangeboden. De spreiding van raadsvoorstellen over het vergaderjaar is in de meeste gemeenten onevenwichtig. Zowel naar aantal voorstellen alsook naar zwaarte van de onderwerpen. Vlak voor het zomerreces en de kerstvakantie is sprake van piekbelasting. Regelmatig loopt de praktijk vanaf het begin van het vergaderjaar al uit de pas met de planning. Dit is een groot punt van ergernis voor raadsleden. Het gevolg hiervan is ofwel het beleggen van een extra raadsvergadering of langer doorvergaderen. Beide zijn ongewenst.

3. Concrete verbetering van kwaliteit

Het DoeMee-onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen heeft voor alle, deelnemende gemeenten een set van specifieke aanbevelingen opgeleverd. Die aanbevelingen zijn één-op-één gekoppeld aan de onderzoeksbevindingen in de betreffende gemeente. Dat is niet voor niets. De gebruikswaarde van een verbetersuggestie hangt direct samen met de mate waarin de aanbeveling daadwerkelijk een oplossing biedt voor een geconstateerd probleem.

De aanbevelingen zijn primair geadresseerd aan de gemeenteraad. Immers, zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, 'de raad is de baas'. Maar ook is gebleken dat de kwaliteit van raadsvoorstellen wordt bepaald in een samenspel met andere betrokken binnen de ambtelijke organisatie, de griffie en het college. Ook zij worden op deze plaats aangesproken.

De verbetersuggesties in dit hoofdstuk zijn gericht op onderwerpen waarop de meeste winst valt te boeken. Andersom geredeneerd: de aanbevelingen zijn afgeleid van de onderwerpen waarop het slechtste is gescoord in dit onderzoek

De aanbevelingen zijn ingedeeld naar procesbeheersing (totstandkoming & distributie) en inhoudelijke kwaliteit.

3.1 Procesbeheersing

1. Stuur als raad voorstellen terug naar het college als deze u niet in staat stellen een gefundeerd besluit te nemen. Tegelijk geldt voor de organisatie: zorg voor een goede balans in het aantal betrokkenen bij het vervaardigen van het raadsvoorstel en betrek de juiste personen.
2. Overweeg het gebruik van een workflowsysteem. Zo'n toepassing biedt mogelijkheden om de status van een voorstel te monitoren en hierop te sturen opdat raadsvoorstellen volgens planning en evenwichtig gespreid over het vergaderjaar worden aangeboden.
3. Overweeg een raadsinformatiesysteem te hanteren. Een raadsinformatiesysteem helpt voorkomen dat dossiers kwijtraken en bevordert dat raadsleden gemakkelijk zelf in de archieven voorstellen kunnen terugvinden. Zodoende wordt kwetsbaarheid verkleint maar ook het bruiksnut voor de raad vergroot.
4. Stel een format op voor raadsvoorstellen en stuur scherp op de naleving ervan. Een format is niet vrijblijvend. Gewaarborgd moet zijn dat alle betrokkenen vierkant achter de kopjes en vormgeving van het format staan. Vanaf dat moment is naleving afdwingbaar onder verwijzing naar ondubbelzinnige werkafspraken. Hierop moet scherp worden gestuurd omdat discipline vaak sluipenderwijs afneemt.
5. Leg actualisatie- en evaluatiemomenten van het format en de procesomschrijving agendatechnisch vast en organiseer hierin zowel de betrokkenheid van raad alsook college en ambtelijke organisatie.
6. Inventariseer met alle betrokken actoren welke verbeteringen mogelijk zijn in vorm, inhoud en totstandkoming van raadsvoorstellen. Bepaal hierin vervolgens gezamenlijk een prioritering. De ervaring in dit onderzoek leert dat met name aanlevertermijnen en de aspecten waarvoor de verschillende betrokkenen verantwoordelijk zijn aandacht verdienen. Via een dergelijke aanpak wordt eerder gerealiseerd dat actoren gezamenlijk naar verbeteringen zoeken dan elkaar de blaam toe te werpen voor ervaren knelpunten.

3.2 Inhoudelijke kwaliteit

Overzichtelijkheid

7. Creëer overzicht in de tijd

Neem een tijdspad op in het format waarbinnen het voorgestelde moet plaatsvinden. Maak daarbij niet alleen een inschatting van de startdatum maar ook van de einddatum. Dit komt de meetbaarheid van het voorstel ten goede en vergemakkelijkt de controlerende rol van de raad. Noem in het voorstel de datum waarop of termijn waarbinnen het college weer terugkomt bij de raad voor verdere informatie, besluitvorming, of evaluatie van het voorstel. Dit geeft inzicht in de verdere procedure.

8. Neem duidelijke beslispunten op in het voorstel

Hoe belangrijk een raadsvoorstel ook is; het draait uiteindelijk om de beslissing. Voorkom dat een voorstel leidt tot een besluit dat geen richting aanduidt. Ergens kennis van nemen is bijvoorbeeld een ongespecificeerd beslispunt en laat dus in het ongewisse waarom een besluit nodig is en wat de consequentie daarvan is. Een verwijzing naar een andere nota of beleiddocument is dus geen goed besluit. Daarnaast dient het formeel juiste besluit te worden voorgesteld. Het maakt hierin uit of een zaak al dan niet tot de competentie van de raad hoort. Als dat het geval is kan de raad daarover zelf besluiten (bijvoorbeeld een voorstel tot vaststelling of beschikbaarstelling). Is dat niet het geval, dan dient er een voorstel tot instemming te komen.

Leesbaarheid

9. Neem een samenvatting op in het voorstel

Een bondige samenvatting zorgt dat de lezer in één oogopslag de kernpunten van het voorstel kan zien. Hierbij geldt wel dat het gaat om een originele samenvatting, dus geen 'knip en plak' uit andere kopjes van het format. Hanteer als toetsvraag bij de samenvatting: is in één minuut een beeld te vormen van het complete voorstel en het gevraagde besluit? En stel deze vraag niet altijd aan jezelf maar ook eens aan een collega of iemand met een geheel onbevangen blik. Een andere toetsvraag voor een goede samenvatting is: kan de samenvatting in diverse media worden gebruikt als nadere toelichting bij de punten die op een commissie- en raadsagenda staan?

10. Dwing kwaliteit op een sympathieke wijze af

Schrijftrainingen scherpen vaardigheden om voorstellen goed op papier te krijgen. Een meer passieve suggestie is het beschikbaar stellen van een handleiding of schrijfwijzer, die aan beleidsambtenaren wordt uitgereikt (fysiek of bijvoorbeeld via intranet). De handleiding kan ook integraal onderdeel worden gemaakt van een inwerkprogramma van nieuwe (beleids)medewerkers. De effectiviteit van een hulpmiddel als een schrijfwijzer is groter wanneer hieraan een meer actieve optie is gekoppeld. Bijvoorbeeld door ervaren opstellers van raadsvoorstellen in te zetten als coach en/of vraagbaak. Een andere mogelijkheid om kwaliteit onder de aandacht te houden is een jaarlijkse verkiezing van 'het beste raadsvoorstel'.

Volledigheid

11. Geef aan welke keuze het voorstel bevat

Regeren is vooruitzien. Een besluit nemen betekent niet alleen dat een richting wordt gekozen, maar ook dat alternatieve richtingen worden afgesloten. Een goed raadsvoorstel brengt de alternatieven in beeld. Een puntige toelichting, waarom andere scenario's niet mogelijk c.q. niet gewenst zijn dan wel niet van toepassing zijn, mag niet ontbreken. Daarbij is van belang dat van alternatieven niet alleen de negatieve consequenties worden benoemd maar ook de goede kanten.

12. Positioneer het raadsvoorstel

Een verwijzing naar toepasselijke wetgeving, eerdere besluiten, vigerend beleid en statische kaders (zoals het collegeprogramma) schept duidelijkheid over de plaats van voorstel in een groter perspectief. Als wetgeving niet van toepassing is, maak dan duidelijk dat het voorstel voortkomt uit maatschappelijk of politieke overwegingen. Onder 'positionering van het raadsvoorstel' valt ook het toevoegen van een korte omschrijving van het onderwerp ter zake. Soms komt een zaak alleen in de raad omdat een krediet beschikbaar gesteld moet worden. Dat dient dan ook duidelijk in de omschrijving van het voorstel aangegeven te worden.

Onderzoeksverantwoording

Deze notitie is gebaseerd op zeven afzonderlijke onderzoeken in het kader van het Doe Mee-onderzoek Kwaliteit raadsvoorstellen. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode januari - juni 2010. Opdrachtgevers van dit onderzoek waren de rekenkamers van de volgende zeven gemeenten: Aalten, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Borne, Utrechtse Heuvelrug, Waalwijk en Winterswijk. In Oost Gelre werd een quick-scan uitgevoerd.

DoeMee-onderzoek is een initiatief van Jacques Necker bv en haar platform De Lokale Rekenkamer.nl. De essentie is dat meerdere rekenkamers / rekenkamercommissies inschrijven op een onderzoek naar een actueel onderwerp dat volgens een identieke opzet wordt uitgevoerd. Het biedt rekenkamers de mogelijkheid om een afgebakend onderzoek in de eigen gemeenten te vergelijken met andere, deelnemende gemeenten.

De doelstelling van dit DoeMee-onderzoek: "Inzicht bieden in het *proces van totstandkoming* van raadsvoorstellen, de *beoordeling van de kwaliteit* van deze voorstellen en de *beleving van die kwaliteit bij betrokkenen*." De centrale vraag luidt kort en krachtig: 'Wat is de kwaliteit van de raadsvoorstellen in uw gemeente?'. Voor de realisatie van de doelstelling en ter beantwoording van de centrale is gebruik gemaakt van vier onderzoeksmethoden. Het gaat om plegen van inhoudsanalyses op relevante documenten, houden van verdiepende interviews, beoordeling van raadsvoorstellen met behulp van een normenkader en het afnemen van een enquête onder raadsleden.

De volgende onderzoekers hebben bijgedragen aan dit DoeMee-onderzoek: Aafke Bokma, Gert-Jan Broer, Reinier Dijkstra, Sendy Farag, Evert Jan Kruiswijk Jansen, Hans Oostendorp en Renée van Os (projectleider).

Jacques Necker b.v.

Bezoekadres
Minrebroederstraat 5
3512 GS Utrecht

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-239 20 89
F. 030 – 262 34 38

www.necker.nl



Scores per norm van de deelnemende gemeenten

In de onderstaande tabellen staan alle scores van de deelnemende gemeenten alsook de gemiddelden per norm weergegeven.

Voor een goede interpretatie is een aanduiding van de scoresystematiek nodig. Per gemeente zijn tien raadsvoorstellen geselecteerd één-voor-één geanalyseerd. De score-tabel per individueel raadsvoorstel was als volgt: cijfer 1 (ontbreekt), 4 (minimaal verwerkt), 6 (aanwezig maar beperkt omschreven), 8 (adequaat omschreven) en cijfer 10 (zeer zorgvuldig en helder omschreven). Over alle tien raadsvoorstellen per gemeente is vervolgens het gemiddelde berekend per niveau en criterium. Dat gemiddelde is een cijfer op de schaal van 1 tot 10.

Leesbaarheid	Aalten	Alphen Chaam	Baarle Nassau	Borne	Utrechtse Heuvelrug	Waalwijk	Winterswijk	Gemiddeld
Het voorstel is geschreven in korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling	7	7	6	8	6	7	5	7
Het voorstel bevat een heldere inleiding, die ook voor mensen met minder kennis van zaken te begrijpen is.	7	7	7	7	6	7	7	7
Het voorstel bevat een bondige samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert	6	7	5	4	3	7	1	5

Overzichtelijkheid	Aalten	Alphen Chaam	Baarle Nassau	Borne	Utrechtse Heuvelrug	Waalwijk	Winterswijk	Gemiddeld
Het voorstel schetst het beleidsterrein en geeft weer in welke mate het huidige beleid van invloed is op het betreffende voorstel	6	5	5	7	6	5	3	5
Het voorstel maakt onderscheid tussen hoofd- en bijzaak (hoofdzaak prominent in beeld, aanvullende informatie in bijlagen). De focus van het voorstel ligt niet op uitwerking van details, maar op hoofdlijnen	7	7	7	8	6	6	6	7
Het voorstel geeft een overzicht van benodigde middelen en/of geeft een overzicht van de verwachte (financiële, personele, juridische) consequenties/neveneffecten	8	7	7	6	7	7	7	7
Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	7	6	4	4	4	6	3	5
In het voorstel staan duidelijke beslispunten, zodat raadsleden weten waar ze ja of nee tegen zeggen	6	7	6	4	6	7	6	6

Volledigheid	Aalten	Alphen Chaam	Baarle Nassau	Borne	Utrechtse Heuvelrug	Waalwijk	Winterswijk	Gemiddeld
Voorstel schetst de context	7	9	7	8	6	7	7	7
In het voorstel worden alternatieve beleidskeuzes genoemd en de mogelijke effecten daarvan	1	5	5	3	3	3	3	3
Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming	3	3	3	3	5	7	2	4
Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel	7	7	6	6	6	6	6	6
Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet	5	8	7	6	8	7	3	6
Beslispunten worden onderbouwd met argumenten voor (en evt. kanttekeningen tegen) de beslissing, zodat de raad een afgewogen keuze kan maken	6	7	6	5	6	7	6	6
Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden	5	6	3	3	4	5	4	4

Quick-scan Oost Gelre

Leesbaar en overzichtelijk

In Oost Gelre voerde Jacques Necker een quick-scan uit naar een kleine selectie van raadsvoorstellen. Uit de quick-scan blijkt dat de raadsvoorstellen in Oost Gelre van goede kwaliteit zijn: belangrijke informatie is makkelijk te vinden en de raadsvoorstellen zijn prettig leesbaar. Overzicht en leesbaarheid bereikt Oost Gelre mede door bondige raadsvoorstellen te schrijven: alle onderzochte raadsvoorstellen zijn niet langer dan 2 pagina's. De raadsvoorstellen missen wel alternatieve beleidskeuzen en een duidelijke schets van de context.

Normen	Cijfer	+	-
Overzichtelijkheid	8	Schets beleidsterrein, onderscheid hoofd- en bijzaak, termijn/tijdspad, benodigde middelen	Duidelijke beslispunten
Leesbaarheid	8	Kort en bondig, heldere inleiding, bondige samenvatting	-
Volledigheid	6	Procedure besluitvorming, effecten van het voorstel, informeren betrokkenen	Alternatieve beleidskeuzen, schets context

Wie is Jacques Necker?

Ons bureau is vernoemd naar Jacques Necker, die in 1732 in Zwitserland werd geboren en bankier, publicist en bestuurder was. Vanuit Zwitserland werd Necker in 1747 door zijn vader naar Parijs gestuurd om voor een bevriend bankier te werken. Hij klom op tot managing partner bij de bank en verdiende een fortuin aan het Franse hof met het uitgeven van leningen.

Necker maakte indruk en in 1776 mocht hij de schatkist van Frankrijk gaan beheren. Hij maakte onder andere de oorlog tegen Engeland financieel mogelijk. Tegelijkertijd gaf hij aan dat de financiële situatie van het Franse hof steeds rampzaliger werd door hoge militaire uitgaven en de rente die betaald moest worden voor leningen. Hij wilde het Franse belastingstelsel, dat gunstig was voor de rijken, op de schop nemen. In 1781 publiceerde hij zijn beroemd geworden 'Compte Rendu au Roi sur les Finances de la Nation', over de verkwistingen aan het Franse hof. Dit werd hem niet in dank afgenomen en hij werd uit zijn functie gezet.

Enkele jaren later (in 1788) deed de Franse koning - wanhopig over de financiële situatie van het land - opnieuw een beroep op de deskundigheid van Necker. Als minister van Financiën liet Necker de Staten-Generaal in 1789 voor het eerst sinds 150 jaar bijeenroepen. Dit was het startschot van de Franse revolutie. Door het nieuwe regime werd Necker voor de derde maal benoemd tot minister van Financiën.

De deskundigheid en realiteitszin van de persoon Jacques Necker vormen een inspiratiebron voor het huidige Jacques Necker bv. Bijvoorbeeld Necker's hang naar transparantie van de financiële besluitvorming en het steunen van de volksvertegenwoordiging.