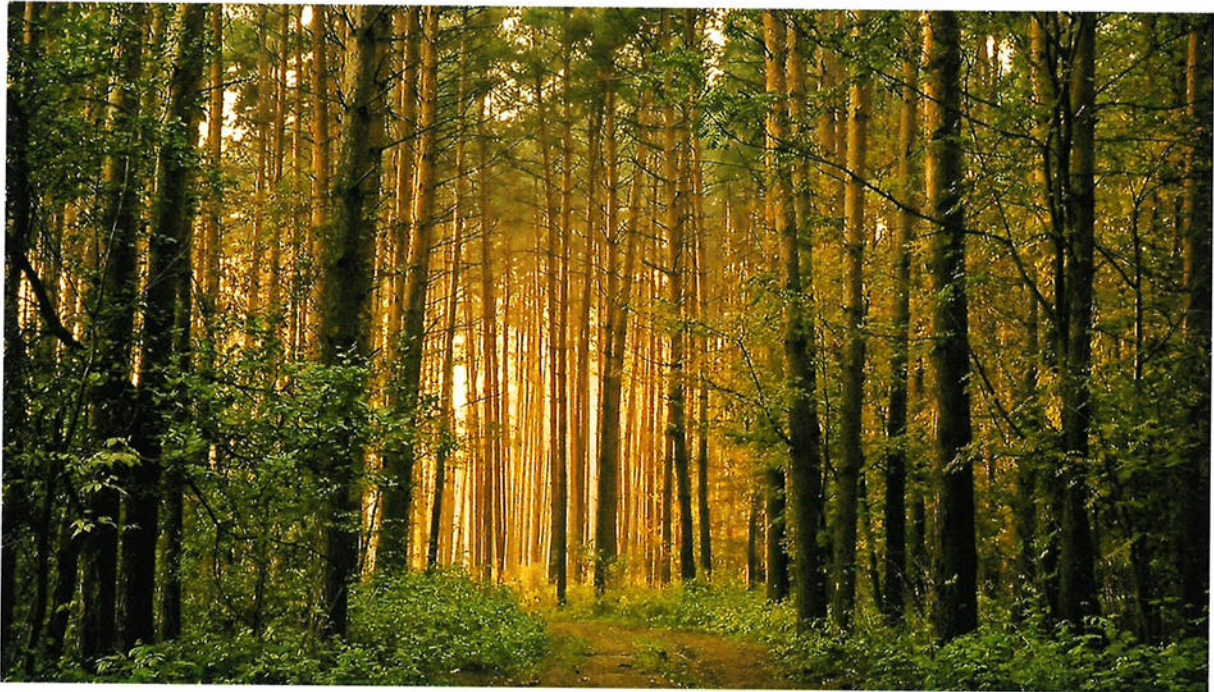


Door de bomen het bos?

Waar zeg ik eigenlijk ja tegen?



Onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente
Roermond in de periode april 2018 – december 2020

Rekenkamercommissie gemeente Roermond
April 2021

Inhoud

0. Bestuurlijke samenvatting	2
1. Inleiding	3
2. Vertrekpunt	3
3. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek.....	4
4. Het normenkader	4
5. Scope.....	5
6. Aanpak.....	5
7. Bevindingen	6
7.1. De huidige kwaliteit.....	6
7.2. Proces totstandkoming raadsvoorstellen	8
8. Conclusies	8
9. Aanbevelingen	10

0. Bestuurlijke samenvatting

Raadsvoorstellen moeten de gemeenteraad in staat stellen een goede afweging te maken op het desbetreffende dossier, een helder besluit hierover te kunnen nemen in het kader van zijn kaderstellende rol en ook later zijn controlerende functie goed te kunnen vervullen.

De centrale vraag in dit onderzoek is of de kwaliteit van de raadsvoorstellen zodanig is dat ze ondersteunend zijn voor de raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen en of het voorbereidingsproces in voldoende mate bijdraagt bij aan de kwaliteit?

De hoofdconclusie is dat de onderzochte raadsvoorstellen onvoldoende ondersteunend zijn voor de raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen. Er is in de onderzochte periode met betrekking tot de raadsvoorstellen ook niet sprake van een voorbereidingsproces waarin voldoende kwaliteitsmaatregelen zijn genomen om raadsvoorstellen van voldoende kwaliteit te kunnen maken.

De Rekenkamercommissie doet een aantal aanbevelingen.

Schenk meer aandacht aan het gebruik van het bestaande format voor raadsvoorstellen. Voeg daar ook een paragraaf 'risico's' aan toe en geef aan middels welke maatregelen deze risico's beheerst worden. Voeg tevens een paragraaf 'alternatieven' toe, zodat afwegingen die gemaakt worden begrijpelijker worden. Door systematisch indicatoren op te nemen in de raadsvoorstellen kan het beleid ook worden gevolgd. Advies is ook om een plan van aanpak met betrekking tot de opzet en werking van kwaliteitsbewakende maatregelen in het proces te maken. De rekenkamercommissie adviseert de raad om periodiek aandacht te besteden aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen en het college te informeren over de bevindingen, zodat wensen van de raad duidelijk kenbaar zijn. Dit zou jaarlijks via een werksessie kunnen plaatsvinden.

De volledige vraagstelling treft u aan in hoofdstuk 3, de volledige conclusies en aanbevelingen treft u aan in hoofdstuk 8 en 9.

1. Inleiding

De gemeenteraad stelt de kaders voor het gemeentelijk beleid vast. In de praktijk betekent dit over het algemeen dat het college voorstellen ter besluitvorming aan de raad voorlegt. In een later stadium dienen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders om het college bij de uitvoering te kunnen controleren.

De voorstellen ter besluitvorming aan de raad hebben de vorm van 'raadsvoorstellen' die in Roermond zoveel mogelijk volgens een vast format¹ worden opgesteld. De raadsvoorstellen zijn het sluitstuk van een beleidsproces waarin de drie W-vragen worden beantwoord: "*Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?*". Het gehanteerde format is door het college van Burgemeester en Wethouders opgesteld en aan de gemeenteraad in januari 2018 aangeboden.

De raadsvoorstellen moeten de gemeenteraad in staat stellen een goede afweging te maken op het desbetreffende dossier, een helder besluit hierover te nemen en later zijn controlerende functie te vervullen.

In dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie (verder RKC) een aantal raadsvoorstellen beoordeeld vanuit de vraag of in de optiek van de RKC die raadsvoorstellen van voldoende kwaliteit zijn om de besluitvorming door de raad te ondersteunen.

Vragen die bij de rekenkamercommissie leven zijn: zijn de raadsvoorstellen helder en begrijpelijk geformuleerd? Bevatten de raadsvoorstellen de juiste informatie en zijn ze kwalitatief geschikt om op basis hiervan de voorgestelde besluiten te nemen en daarmee kaders te stellen? Zijn die kaders geschikt voor de raad om op een later moment adequate controle uit te oefenen?

2. Vertrekpunt

Het raadsvoorstel is één van de instrumenten om raadsleden in staat te stellen om een weloverwogen besluit te nemen. Een onderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen kan daarom volgens de rekenkamercommissie behulpzaam zijn om, waar nodig, deze kwaliteit van de raadsvoorstellen te doen verbeteren.

Een raadsvoorstel gaat veelal vergezeld van bijlagen die nadere informatie bevatten over het voorstel. Deze bijlagen zijn geen onderwerp geweest van het onderhavige onderzoek, omdat het raadsvoorstel, naar de mening van de rekenkamer, als zelfstandig document de raadsleden moet kunnen ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende rol. Dat laatste stelt eisen aan de kwaliteit van het raadsvoorstel, waarbij een onderscheid is te maken naar een aantal aspecten die later verder zullen worden uitgewerkt:

- formele kwaliteit;
- tekstkwaliteit;
- inhoudelijke kwaliteit.

Een raadsvoorstel van voldoende kwaliteit is zelfstandig leesbaar en maakt helder aan welk door de raad gesteld doel het besluit bijdraagt. De beleidskaders dienen zo helder geformuleerd te zijn dat ze ook eenvoudig te controleren zijn. Het faciliteert de raad om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren en geeft antwoord op de vraag welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumenten het voorliggende voorstel is gekozen.

¹ Dit format is opgenomen in Bijlage 1

Het realiseren van kwaliteit stelt ook eisen aan het proces waarin het raadsvoorstel wordt voorbereid. Dat is de reden waarom de RKC ook beperkt aandacht heeft besteed aan dat proces. Daarbij is niet gekeken naar het totale beleidsvoorbereidende proces dat uitmondt in beleidsnota's, visiedocumenten, verordeningen enz., maar specifiek naar de vertaling daarvan in het raadsvoorstel dat begint als bijlage bij een concept-collegevoorstel.

3. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht bieden in de kwaliteit van de raadsvoorstellen en het eventueel formuleren van aanbevelingen ter verbetering van deze kwaliteit. Het onderzoek bestaat uit een beoordeling van de huidige kwaliteit van een aantal geselecteerde raadsvoorstellen én de beoordeling op hoofdlijnen van de opzet en werking van het proces waarmee de raadsvoorstellen tot stand komen. De uitkomsten van het onderzoek en de op basis daarvan geformuleerde aanbevelingen kunnen de gemeenteraad helpen om kritisch te zijn over de kwaliteit van de raadsvoorstellen die ter besluitvorming worden voorgelegd. Een goede kwaliteit van de raadsvoorstellen biedt de raad een goede ondersteuning bij die besluitvorming.

De hierboven beschreven analyse en doelstelling van het onderzoek leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Is de kwaliteit van de raadsvoorstellen zodanig dat ze ondersteunend zijn voor de raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen en draagt het voorbereidingsproces in voldoende mate bij aan de kwaliteit?

Deze vraag leidt tot de volgende deelvragen:

1. Aan welke criteria dient een raadsvoorstel te voldoen, opdat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen en de uitvoering ervan kan volgen en beoordelen?
2. Voldoen de geselecteerde raadsvoorstellen aan deze criteria en, zo nee, op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?
3. Wat vinden de raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen? Zien zij mogelijkheden tot verbetering? Zo ja, op welke punten?
4. Hoe wordt in het voorbereidingsproces aandacht besteed aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

De RKC heeft in dit onderzoek aselect vijftien raadsvoorstellen onderzocht die door het college ter besluitvorming aan de raad zijn voorgelegd. Dit is de meest voorkomende vorm van een raadsvoorstel. Initiatiefvoorstellen (op initiatief van raadsleden zelf) of burgervoorstellen (initiatief van burgers), die ook in de vorm van een raadsvoorstel aan de raad worden aangeboden, zijn niet in het onderzoek betrokken.

4. Het normenkader

De RKC is van mening dat een raadsvoorstel zelfstandig leesbaar moet zijn, op hoofdlijnen het voorgestelde besluit moet weergeven en de raad moet ondersteunen bij het nemen van het besluit. De geselecteerde raadsvoorstellen zijn beoordeeld op de drie eerdergenoemde kwaliteitsaspecten:

- *Formele kwaliteit:* Hieronder verstaat de RKC de opbouw van het raadsvoorstel: is het gemeentelijke format juist en (voor zover relevant) volledig toegepast? Is alle relevante informatie tot uitdrukking gebracht, zodat een raadslid (maar ook buitenstaanders) zonder de bijlagen te hoeven lezen tot een oordeel over het gevraagde besluit kan komen?
- *Tekstkwaliteit:* hieronder verstaat de RKC de begrijpelijkheid van de tekst: is deze voor gemeenteraadsleden voldoende toegankelijk, bondig en helder geformuleerd, zodat zij relatief snel grip kunnen krijgen op de inhoud van het raadsvoorstel om daarmee tot een eigen oordeel te komen?

- *Inhoudelijke kwaliteit*: doelt op de consistentie van de inhoud: is het voorstel logisch opgebouwd en bestaat er een duidelijke relatie tussen doel, middelen en acties? Inhoudelijke kwaliteit doelt ook op de mate waarin het raadsvoorstel uitnodigt om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren; het moet duidelijk zijn welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumentatie en afweging tot het voorliggende voorstel is gekomen.

Als in een raadsvoorstel deze drie kwaliteitsaspecten voldoende in orde zijn, dan is naar het oordeel van de RKC het voorstel zelfstandig leesbaar, bevat op hoofdlijnen het besluit en ondersteunt de raad in zijn besluitvorming.

5. Scope

Het onderzoek richt zich met name op raadsvoorstellen waar het vaststellen van (een wijziging van) beleid aan de orde is. Het onderzoek richt zich niet op zogeheten “routinematige” raadsvoorstellen die op grond van bijvoorbeeld wettelijke bepalingen door de raad genomen dienen te worden zoals bijvoorbeeld bestemmingsplanwijzigingen.

Het onderzoek richt zich op de periode april 2018 – heden. Dit omdat het format in januari 2018 door B&W aangeboden is waarbij de toezegging is gedaan met ingang van de nieuwe raadsperiode 2018-2022 met dit format in alle gevallen gewerkt zou gaan worden. De volgende raadsvoorstellen zijn beoordeeld:

Nr.	Titel raadsvoorstel	Zaaknummer
01	Beleidsplan politie 2020-2023	24349-2020
02	Begroting 2020	8595-2019
03	Beleid integrale veiligheid 2020 – 2023	66628-2019
04	Aanpassing GR Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen	101368-2019
05	Belastingverordeningen 2020	100026-2019
06	Ontwerp beleidsplan 2020-2023 Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN)	10677-2019
07	Vaststelling beleidskader Sociaal Domein Midden-Limburg Oost 2020-2028	78625-2019
08	Plan van Aanpak “Beter met minder”	43979-2018
09	Theater De Oranjerie - revitalisatie en culturele programmering	2368-2019
10	Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente	76567 -2019
11	Meerjaren uitvoeringsprogramma Groen	5238-2018
12	Verklaring van geen bedenkingen aanvraag omgevingsvergunning Hotelontw. Jazz City	37188-2020
13	Uitvoeringsplan Munsterplein	39085-2018
14	Vaststellen Programma van Eisen Roerdelta fase 2	7173-2019
15	Vaststelling 'Herziening paraplubestemmingsplan kamerverhuur en ministudio's'	11847 -2020

6. Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door de rekenkamercommissie in de periode november 2020 – januari 2021. Er is gekozen voor een aanpak bestaande uit:

- *Documentanalyse*: Er zijn 15 raadsvoorstellen beoordeeld. Bij dit onderzoeksrapport zijn 15 bijlagen gevoegd waarin de beoordeling per raadsvoorstel beknopt is weergegeven. In paragraaf 7.1. zijn de resultaten samengevat. Omwille van de leesbaarheid zijn directe verwijzingen naar de bijgevoegde bijlagen achterwege gelaten. Dat leidt immers tot “oerwoud” aan verwijzingen en voetnoten.
- *Interviews*: er zijn 3 interviews afgenomen. Eén met een delegatie van de gemeenteraad, één met de griffier en één met de gemeentesecretaris. Deze gesprekken dienden voornamelijk om inzicht te krijgen in de opzet en werking van het procesverloop. Het gesprek met de delegatie van de gemeenteraad diende met name om inzicht te krijgen in de perceptie van de raadsleden over de kwaliteit van de raadsvoorstellen.

7. Bevindingen

7.1. De huidige kwaliteit

Het format voor het raadsvoorstel is helder. Er is per onderdeel van het format door het college aangegeven welke elementen in het desbetreffende onderdeel naar voren dienen te komen.

In de *instructie raadsvoorstel* zoals die op 10 januari 2018 via een Raadsinformatiebrief ter kennis is gebracht aan de raad worden 8 onderdelen onderscheiden:

1. Beslispunten
2. Inleiding
3. Historisch overzicht
4. Argumenten
5. Kanttekeningen en risico's
6. Financiële gevolgen
7. Communicatie en Participatie
8. Uitvoering en evaluatie

De RKC is van mening dat deze onderverdeling op hoofdlijnen functioneel is. Een belangrijk aspect dat onderbelicht blijft is de expliciete uitwerking van eventuele alternatieve keuzes die uiteindelijk niet voorgesteld worden in het raadsvoorstel. Wellicht had daarnaast een tweetal extra onderdelen kunnen worden opgenomen: *Bevoegdheid van de gemeente m.b.t. het voorstel* en *Samenwerking met andere overheden/externen*.

Algemeen

De RKC realiseert zich dat elke steller van een raadsvoorstel binnen het aangegeven format een eigen schrijfstijl kan hebben. In het format is weliswaar een aantal handreikingen gedaan maar dat laat voldoende vrijheid. Bij het beoordelen van de 15 voorstellen stelt de RKC vast dat veel voorstellen niet goed leesbaar zijn: wollig en soms warrig taalgebruik.

Hieronder worden de bevindingen per onderdeel in het vastgestelde format nader uitgewerkt.

Beslispunten

Soms zijn de beslispunten expliciet geformuleerd conform de instructie. Daar staat tegenover dat in een aantal gevallen er geen beslispunten zijn benoemd (wel wordt soms verwezen naar bijvoorbeeld het raadsbesluit of beleidsnotitie/begeleidend schrijven). In een aantal gevallen staan de beslispunten in één van de andere onderdelen van het voorstel. Het is echter niet duidelijk waarom voor die, in de ogen van de RKC onduidelijke, handelwijze wordt gekozen.

Inleiding

Alle raadsvoorstellen hebben een (korte) inleiding. Vastgesteld kan worden dat deze niet altijd even duidelijk leesbaar en regelmatig onbegrijpelijk zijn waardoor de feitelijke functie van inleiding ontbreekt.

Historisch overzicht

Bij de meeste raadsvoorstellen ontbreekt dit overzicht. Soms is wel een opsomming opgenomen van de *doorlopen procedure* maar dat geeft dan onvoldoende aan welke achtergronden er spelen bij het voorliggende raadsvoorstel. Voor zover er iets over de historie gezegd is dan ontbreekt de relatie naar andere besluiten en/of randvoorwaarden die van wezenlijke invloed zijn op de ruimte waarbinnen de gemeente eigen beleid kan voeren.

Argumenten

De meeste raadsvoorstellen bevatten weinig argumenten die vaak ook nog onvoldoende duidelijk beschreven zijn. In nagenoeg geen enkel raadsvoorstel is een duidelijke opsomming opgenomen van argumenten *voor én* argumenten *tegen*. Dat betekent dat ook een afweging vaak niet inzichtelijk is. Soms zijn er in de bij het raadsvoorstel gevoegde inhoudelijke documenten wel verschillende argumenten opgenomen maar dat vraagt dan enig zoekwerk.

Kantttekeningen en risico's

Slechts in een aantal gevallen is ingegaan op kanttekeningen en risico's. Soms zijn die aspecten wel beschreven in de bijlagen en de bijgevoegde beleidsnota's maar het is bij lezing van de voorstellen voor de meeste lezers onduidelijk welke kanttekeningen en risico's direct in de afweging op raadsniveau betrokken dienen te worden.

Financiële gevolgen

De verwachting van de RKC was dat de financiële gevolgen van de voorgelegde besluiten helder in beeld zouden worden gebracht vanuit de optiek van het budgetrecht van de raad. De verwijzing naar de begrotingsposten waar het voorliggende voorstel betrekking op heeft ontbreekt in de meeste gevallen. Dat geldt ook voor de onderbouwing van de uitgaven en inkomsten (voor zover relevant voor de raad).

Communicatie en Participatie

In een aantal raadsvoorstellen is communicatie opgevat als communicatie *binnen de eigen organisatie*. Externe communicatie en participatie zijn meestal niet opgenomen. Waar iets over participatie wordt gezegd ontbreken vaak de resultaten van die participatie en de standpunten die door de participanten zijn ingebracht. Een logisch gevolg daarvan is dat het ook niet duidelijk is welke afweging met betrekking tot die inbreng heeft plaatsgevonden.

Uitvoering en evaluatie

In een enkel geval is een procedureel vervolg geschetst. Echter een duidelijke verwijzing naar evaluatiemomenten ontbreekt in de meeste voorstellen. Er zijn dus geen verwijzingen naar momenten om te beoordelen in hoeverre de doelen van het voorgelegde besluit gehaald worden.

Samenvattend

Uitgangspunt van het format is dat elk raadsvoorstel "*zelfstandig*" gelezen kan worden en dat elk raadslid maar uiteraard ook elke geïnteresseerde/betrokkene voldoende houvast heeft aan het raadsvoorstel om een duidelijk beeld te hebben van het onderwerp, het voorgestelde besluit en de andere onderdelen uit het format.

De bevindingen van de RKC zijn op hoofdlijnen dat het *format* in de meeste beoordeelde raadsvoorstellen niet of heel slecht gevolgd wordt. Dat geldt zowel voor de hoofdopzet als de door het college voorgestelde elementen per onderdeel. Soms blijkt dat al uit de opbouw van het voorstel waar de onderverdeling niet is overgenomen; er ontbreken elementen. En in een aantal gevallen moet worden vastgesteld dat weliswaar de kopjes uit het format zijn opgenomen maar dat de tekst bij het desbetreffende onderdeel niet of nauwelijks van toepassing is. In die gevallen waar het format niet wordt gevolgd wordt niet aangegeven waarom dat het geval is. In zijn algemeenheid is de RKC van mening dat de leesbaarheid van matig tot onvoldoende kwaliteit is.

7.2. Proces totstandkoming raadsvoorstellen

In de huidige situatie² is de steller van het raadsvoorstel verantwoordelijk voor dit voorstel. In termen van de RKC dient de steller dus toe te zien op de formele kwaliteit, de tekstuele kwaliteit en de inhoudelijke kwaliteit. Een aantal jaren geleden was er een vorm van kwaliteitsbewaking voor dat de stukken van de steller naar het college (en dus raad) gingen. Dat systeem is op een bepaald moment losgelaten. Uit de verkregen informatie kan worden afgeleid dat noch de gemeentesecretaris (vanuit de ambtelijke eindverantwoordelijkheid) noch het college (als verantwoordelijk bestuursorgaan) een feitelijke en vastgelegde rol hadden bij de beoordeling van de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Uit de interviews komt naar voren dat portefeuillehouders eerder gebaat zijn bij het goed naar voren brengen van de positieve argumenten die het uiteindelijke voorstel ondersteunen.

In de interviews komt ook naar voren dat de Griffie wel een rol zou willen/moeten hebben maar dat die rol door meerdere oorzaken vaak niet uit de verf komt. Eén van de belangrijkste factoren daarbij is de gehanteerde procedure die het mogelijk maakt dat raadsvoorstellen bij de Griffie worden aangeboden "letterlijk vijf voor twaalf". In die situaties is de rol van de Griffie noodgedwongen beperkt tot die van "postbode". Maar ook in de voorbereidingsfase wordt de Griffie vaak niet om advies gevraagd over de opbouw van de in te dienen voorstellen. Indien er voldoende tijd wordt genomen en indien, zeker bij complexe beleidsdossier en dito raadsvoorstellen, de Griffie vooraf wordt betrokken dan kan er veel makkelijker de zogeheten marginale toets plaatsvinden op de *formele* en de *tekstuele kwaliteit*.

In het interview met een delegatie van de raad komen wisselende beelden naar voren. Rode draden zijn:

- Het raadsinformatiesysteem voldoet niet waardoor het voor raadsleden lastig is tijdig de juiste en volledige informatie bij met name langlopende en complexe projecten in te zien;
- Het huidige format voldoet in principe wel maar de raadsleden beoordelen niet of de voorgelegde voorstellen conform het format zijn opgezet;
- Er is begrip voor dat er verschillende stellers in de organisatie zijn waardoor er dus ook verschillen in taalgebruik, opbouw etc. zijn;
- Er is behoefte aan een format maar dat moet hanteerbaar zijn en zeker geen keurslijf zijn. Opbouw van een raadsvoorstel wordt ook bepaald door het onderwerp en het te nemen besluit.
- Er bestaat wel duidelijk behoefte voor verbetering van de raadsvoorstellen bij sommige raadsleden.

Samenvattend kan gesteld worden dat er op dit moment geen kwaliteitsbewaking plaatsvindt. Wel wordt er op dit moment in het kader van de organisatie- en cultuurverandering gewerkt aan een verbetering van de procesgang en de (inhoudelijke) kwaliteit.

8. Conclusies

In dit hoofdstuk worden allereerst de subvragen beantwoord om vervolgens een conclusie te trekken met betrekking tot de hoofdvraag.

1. Aan welke criteria dient een raadsvoorstel te voldoen, opdat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen en de uitvoering ervan kan volgen en beoordelen?

Er is geen vaste definitie voor een format waar een raadsvoorstel aan moet voldoen. Wel is het volgens de RKC van belang dat aan een aantal criteria wordt voldaan zoals omschreven in hoofdstuk 4 (Normenkader) en dat een kwalitatief goed raadsvoorstel een aantal onderdelen moet bevatten (zie ook paragraaf 7.1.). Het door het college voorgestelde en door de raad aanvaarde format voldoet in principe aan die criteria en bevat de noodzakelijke onderdelen. Als een raadsvoorstel goed scoort op de

² Vóór de nu lopende organisatie- en cultuurverandering

drie kwaliteitsaspecten (formele kwaliteit, tekstkwaliteit en inhoudelijke kwaliteit) is het raadsvoorstel zelfstandig leesbaar, geeft het op hoofdlijnen het voorgestelde besluit weer en ondersteunt het de raad bij het nemen van een besluit.

2. Voldoen de geselecteerde raadsvoorstellen aan deze criteria en, zo nee, op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?

Er zijn 15 raadsvoorstellen onderzocht. Dat is natuurlijk maar een selectie van het totaal aantal raadsvoorstellen in de periode april 2018 – december 2020. De 15 onderzochte raadsvoorstellen geven een uniform beeld op de onderzochte kwaliteitsaspecten. Op basis van die analyse kan de conclusie niet anders zijn dan dat de kwaliteit van die raadsvoorstellen matig tot onvoldoende is.

In het samenvattende oordeel is vooral de inhoudelijke kwaliteit doorslaggevend geweest omdat met name de inhoudelijke kwaliteit de raadsleden ondersteuning moet geven om gefundeerd tot een oordeel te komen. En juist op dit aspect is de kwaliteit teleurstellend.

Inhoudelijke kwaliteit heeft de rekenkamercommissie als volgt gedefinieerd:

‘Inhoudelijke kwaliteit doelt op de consistentie van de inhoud: is het voorstel logisch opgebouwd en is er een duidelijke relatie tussen doel, middelen en acties. Inhoudelijke kwaliteit doelt ook op de mate waarin het raadsvoorstel uitnodigt om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren en geeft antwoord op de vraag of het duidelijk is welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumentatie het voorliggende voorstel is gekozen’.

De argumentatie die het voorgestelde besluit moet dragen is veelal zwak en bevat weinig tot geen verdediging van de keuzes die tot het voorgestelde besluit leiden.

De tekstkwaliteit van de voorstellen is matig. Het taalgebruik zou nog aan kwaliteit kunnen winnen door concreter en minder ambtelijk te formuleren.

Op het aspect van de formele kwaliteit: Wordt het format gehanteerd?, beoordeelt de rekenkamercommissie de kwaliteit als matig. Het format wordt zelden nauwkeurig gevolgd en de invulling van de diverse rubrieken laat op inhoudelijk vlak te wensen over.

3. Wat vinden de raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen? Zien zij mogelijkheden tot verbetering? Zo ja, op welke punten?

De belangrijkste conclusie is dat er verschillend wordt gedacht over de kwaliteit. De belangrijkste verbetering die door de raadsleden gezien wordt is het verbeteren van het raadsinformatiesysteem. Het feit dat er raadsbesluiten worden genomen betekent niet automatisch dat de raadsvoorstellen goed zijn. De raadsleden benadrukken ook het ontbreken van duidelijke resultaten en van alternatieven. Daardoor wordt het uitvoeren van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bemoeilijkt.

4. Hoe wordt in het voorbereidingsproces aandacht besteed aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

De conclusie is dat in de onderzochte periode er nagenoeg geen kwaliteitschecks waren bij het voorbereiden van de raadsvoorstellen anders dan dat de steller van een raadsvoorstel dit bespreekt met zijn leidinggevende. Dit is deels een gevolg van afspraken over het proces (onvoldoende termijnen om de kwaliteit te beoordelen voor dat een raadsvoorstel naar de raad wordt gestuurd) en deels een gevolg van werkafspraken binnen de organisatie de afgelopen jaren. Er is in opzet geen voorbereidingsproces waarin voldoende kwaliteitsmaatregelen zijn genomen om raadsvoorstellen van voldoende kwaliteit te kunnen maken.

De RKC is van oordeel dat de onderzochte raadsvoorstellen in meerderheid onvoldoende van kwaliteit zijn. Daarmee zijn ze onvoldoende ondersteunend voor de raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen. Daarmee is dan meteen de hoofdvraag beantwoord. De rekenkamercommissie constateert verder dat het gebruikte format van voldoende kwaliteit is om wel

raadsvoorstellen te produceren die ondersteunend zijn voor de raad. Het format zou nog aan kwaliteit kunnen winnen door het toevoegen van een rubriek 'risico's' en 'alternatieven'. Tevens zou het opnemen van indicatoren in de raadsvoorstellen de controlerende functie van de raad versterken.

9. Aanbevelingen

Op basis van haar onderzoek komt de RKC tot de volgende aanbevelingen:

- 1 Het format is bij de door ons onderzochte raadsvoorstellen niet of nauwelijks ingevuld c.q. gehanteerd. Het format is een belangrijk hulpmiddel om raadsleden in staat te stellen om de gemaakte afwegingen expliciet te kunnen volgen en de kaderstellende en controlerende functie van raadsleden te versterken. De rekenkamer adviseert meer aandacht te schenken aan het gebruiken van het format en dit door de raad formeel te laten besluiten.
- 2 Voeg een paragraaf 'risico's' in een raadsvoorstel toe en geef aan middels welke maatregelen deze risico's beheerst worden.
- 3 Voeg een paragraaf 'alternatieven' in een raadsvoorstel toe zodat afwegingen die gemaakt worden begrijpelijker worden.
- 4 Voeg systematisch indicatoren op in de raadsvoorstellen, zodat het beleid kan worden gevolgd.
- 5 Maak een plan van aanpak met betrekking tot de opzet en werking van kwaliteitsbewakende maatregelen in het proces zodat de belangrijkste basisprincipes voor een goed raadsvoorstel beter tot hun recht komen: zelfstandige leesbaarheid en begrijpelijkheid. Laat de raad dit plan van aanpak goedkeuren.
- 6 De rekenkamercommissie adviseert de raad om periodiek aandacht te besteden aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen en het college te informeren over de bevindingen, zodat wensen van de raad duidelijk kenbaar zijn. Dit zou jaarlijks via een werksessie kunnen plaatsvinden .