

Quickscan
naar de kwaliteit van
RAADSVOORSTELLEN
in de gemeente Berkelland

12 maart 2020

Inhoudsopgave

1 - Inleiding	4
1.1 Aanleiding van dit onderzoek	4
1.2 Centrale vraag in het onderzoek	4
1.3 Aanpak en reikwijdte van het onderzoek	5
1.4 Normenkader voor dit onderzoek	5
1.5 Leeswijzer	6
2 - Samenvatting met conclusies en aanbevelingen	7
2.1 Samenvatting met conclusies van het onderzoek	7
2.2 Aanbevelingen	9
3 - Bestuurlijke reactie	11
4 - Nawoord	12
5 - Wettelijke basis, kwaliteitscriteria en de praktijk van raadsvoorstellen	13
5.1 Gemeentewet	13
5.2 Gemeentelijke verordeningen	13
5.3 Andere gemeentelijke criteria: het sjabloon	13
5.4 Doorwerking rekenkameronderzoek raadsvoorstellen (2015) in Berkelland	16
5.5 Bevindingen	17
6 - Het proces van raadsvoorstellen en perceptie over de kwaliteit	18
6.1 Proces van het opstellen en agenderen van een raadsvoorstel	18
6.2 Training voor het schrijven van een raadsvoorstel	19
6.3 Perceptie van de kwaliteit van raadsvoorstellen in Berkelland	20
6.4 Bevindingen	21
7 - Raadsvoorstellen toetsen op kwaliteitscriteria	22
7.1 Formele kwaliteit van raadsvoorstellen	22
7.2 De zakelijke kwaliteit van de geselecteerde raadsvoorstellen	23
7.4 Bevindingen en totaalscore raadsvoorstellen	24
8 - Zes raadsvoorstellen nader onderzocht	26
8.1 Raadsvoorstel: Regio Achterhoek	26
8.2 Raadsvoorstel: Concept veiligheidsstrategie en het meerjarenbeleidsplan politie	28
8.3 Raadsvoorstel: Wendbaar woonbeleid	29
8.4 Raadsvoorstel: Villa Smits	30
8.5 Raadsvoorstel: Onderwijshuisvesting	31
8.6 Raadsvoorstel: Lokaal inclusie agenda	33
8.7 Bevindingen	34

Bijlage 1 - Xential en toelichtende tekst	35
Bijlage 2 – Selectiecriteria raadsvoorstellen door de rekenkamercommissie	36
Bijlage 3 – Bronnen	37
Bijlage 4 - Raadsvoorstellen onderzocht	38
Bijlage 5 - Uitgewerkt normenkader	39

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Berkelland heeft een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van raadsvoorstellen. De gemeenteraad stelt de kaders voor het beleid vast. In de praktijk betekent dit meestal, dat het college voorstellen ter besluitvorming aan de raad voorlegt. Later kan de raad deze kaders gebruiken om het college bij de uitvoering te kunnen controleren. De raadsvoorstellen moeten de raad in staat stellen een goede afweging te maken op het betreffende dossier, een helder besluit hierover te nemen en om de controlerende functie te kunnen vervullen.

Het onderzoek komt voort uit de wens van verschillende fracties. In oktober 2018 en april 2019 sprak de rekenkamercommissie met alle fracties. Enkele fracties stelden toen voor om de kwaliteit van raadsvoorstellen te onderzoeken. Dit voorstel kreeg later in de commissie op 11 juni 2019 de meeste steun in de commissie Sociaal. De kwaliteit van raadsvoorstellen is ook in 2015 door vorige rekenkamercommissie onderzocht en vormt ook daardoor de basis opnieuw een onderzoek te doen.

De centrale vraag in het onderzoek luidt: *is de kwaliteit van de raadsvoorstellen zodanig dat ze ondersteunend zijn voor de raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen?*

Voor dit onderzoek heeft de commissie om een objectief oordeel te kunnen vormen van de kwaliteit van raadsvoorstellen gebruik gemaakt van eerder toegepaste criteria uit andere onderzoeken en de Beoordelingskaart van de Nederlandse vereniging van Raadsleden. Met dit normenkader is nagegaan of een raadsvoorstel navolgbaar, leesbaar en volledig is.

In dit onderzoek is gekozen voor het analyseren van zeventien raadsvoorstellen uit de periode 1 januari 2018 tot 1 juli 2019. Waar uit het onderzoek verbeterpunten naar voren komen, brengt de rekenkamercommissie deze onder de aandacht van de raad. Hiermee wordt de kaderstellende en controlerende rol van de raad ondersteund.

Het onderzoek is gestart in juli 2019 en geëindigd met de afronding van de conceptnota van bevindingen in oktober 2019. De conceptnota van bevindingen is aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. Doel was om de door de rekenkamercommissie gerapporteerde gegevens te verifiëren, zodat zeker is dat in de nota van bevindingen geen onjuistheden staan vermeld. Het resultaat van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft geleid tot enkele aanpassingen in de tekst. De uiteindelijke nota van bevindingen heeft geleid tot een definitief rapport waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Deze nota is voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. Het college heeft hierop gereageerd. Deze reactie is opgenomen in het rapport en voorzien van een nawoord van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie heeft bij het onderzoek alle mogelijke medewerking van betrokkenen ondervonden. De rekenkamercommissie wil van de gelegenheid gebruik maken om een ieder die aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport een bijdrage heeft geleverd en daarvoor te bedanken.

Namens de Rekenkamercommissie Berkelland,

William van Deursen, voorzitter

André de Boer, lid

Anne-Linde Oldenhof, lid

Marina Stel, secretaris

Borculo, 12 maart 2020

1 - Inleiding

1.1 Aanleiding van dit onderzoek

In oktober 2018 en april 2019 sprak de rekenkamercommissie met alle raadsfracties. Enkele fracties stelden toen voor om de kwaliteit van raadsvoorstellen te onderzoeken. Dit voorstel kreeg de meeste steun. De kwaliteit van raadsvoorstellen is ook in 2015 onderzocht. Het huidige onderzoek gaat daarom ook na of de aanbevelingen uit 2015 zijn opgevolgd. Het onderzoek in 2015 keek naar de procedure, de overzichtelijkheid, de leesbaarheid en de volledigheid van raadsvoorstellen. Het college stelt onder meer het beleid voor aan de gemeenteraad in de vorm van een raadsvoorstel. De raad stelt dat beleid vast. Met een raadsvoorstel kan een raad: zorgvuldig kiezen, kaders stellen en het college controleren. Om een politiek en maatschappelijk afgewogen besluit te nemen, heeft de raad dus een bruikbaar raadsvoorstel nodig. Zonder een goed raadsvoorstel kan de raad zijn werk niet doen en is er een risico dat de raad een verkeerde beslissing neemt. Dat kan vergaande politieke, sociale en financiële gevolgen hebben. Een leesbaar raadsvoorstel heeft nog een ander doel. De politiek verantwoordt zich hiermee aan de samenleving. Kortom, met een raadsvoorstel communiceren college, raad en samenleving met elkaar. Zo komen in een raadsvoorstel drie taken van de raad samen: kaders stellen, controleren en het volk vertegenwoordigen.

1.2 Centrale vraag in het onderzoek

In dit onderzoek van de rekenkamercommissie Berkelland is de centrale vraag:

Is de kwaliteit van de raadsvoorstellen zodanig dat ze ondersteunend zijn voor de raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen?

Naast deze centrale vraag stelt de commissie de volgende deelvragen:

1. Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen, zodat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen?
2. Voldoen de raadsvoorstellen in Berkelland aan deze criteria?
3. Hoe let de organisatie op de kwaliteit van de voorstellen in het beleidsproces dat tot een raadsvoorstel leidt?
4. Borgt het beleidsproces dat eerdere en toekomstige besluitvorming wordt meegenomen in het raadsvoorstel?
5. Welke rol heeft de griffie in het bewaken van de kwaliteit van de raadsvoorstellen in dit proces?
6. Hoe werken de aanbevelingen van het onderzoek uit 2015 door in de kwaliteit van de raadsvoorstellen?
7. Wat vinden raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen en op welke punten willen zij verbetering?

1.3 Aanpak en reikwijdte van het onderzoek

Dit onderzoek beoordeelt de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente Berkelland. Daarom zijn eerst de criteria opgesteld waar een raadsvoorstel aan moet voldoen. In het jargon van onderzoekers: *een normenkader*. Uit de voorstellen die de raad tussen januari 2018 en juni 2019 kreeg, koos de rekenkamercommissie 15 voorstellen. De rekenkamercommissie probeerde een afgewogen keuze te maken.¹ Ambtenaren hebben ook twee voorstellen aangedragen, die in hun ogen een voorbeeld zijn van een geslaagd raadsvoorstel. Deze zijn in het onderzoek meegenomen om een nog completer beeld te krijgen. Alle 17 voorstellen zijn met de criteria uit het normenkader getoetst door de onderzoekers. De rekenkamercommissie koos uit de 17 voorstellen zes voorstellen uit voor een nader onderzoek. Dit nader onderzoek bestond uit een interview met de schrijver van het voorstel. Ook zijn de programmamanagers, de griffier, fractievoorzitters, de gemeentesecretaris en het hele college geïnterviewd. Tot slot is de behandeling in raad en commissie teruggekeken. Een lijst met alle onderzochte documenten en de functies van de geïnterviewde personen staat in bijlage 3. De rekenkamercommissie heeft het onderzoek uit laten voeren door mevrouw E. Fogl en de heer F. Haven van de Rekenkameronderzoekers Friesland.

1.4 Normenkader voor dit onderzoek

Dit onderzoek beoordeelt raadsvoorstellen op basis van criteria, het *normenkader*. Die baseerde de rekenkamercommissie op de interne criteria die het college opstelde, maar die de raad nooit heeft vastgesteld. En daarnaast gebruikte de rekenkamercommissie criteria uit andere onderzoeken en de *Beoordelingskaart*². Met dit normenkader is nagegaan of een raadsvoorstel navolgbaar, leesbaar en volledig is. Of een raadsvoorstel wel klopt en de goede informatie geeft is niet onderzocht. De rekenkamercommissie stelde dit normenkader vast:

¹ Zie bijlage 2 voor de criteria waarmee de rekenkamercommissie de raadsvoorstellen selecteerde. Zie bijlage 4 voor een volledige lijst van alle geselecteerde en onderzochte raadsvoorstellen.

² De Nederlandse vereniging van Raadsleden ondersteunt raadsleden in hun werk en heeft op de eigen website een hoofdstuk "Hoe beoordeel je een raadsvoorstel?" waar een "Beoordelingskaart voor raadsvoorstellen" in is opgenomen. Naast een handig hulpmiddel, geeft deze kaart ook criteria waaraan een raadsvoorstel kan voldoen.

Normen voor kwaliteit van de raadsvoorstellen

I Formele kwaliteit	1. Het gemeentelijk sjabloon is toegepast 2. Het raadsvoorstel is op zichzelf staand leesbaar 3. Het voorstel heeft geen open einde 4. Het voorstel verwijst naar bijlagen en geeft reden voor toevoeging aan (indien bijlage substantiële omvang wordt een samenvatting toegevoegd) en andere beleidsdocumenten waar nodig 5. Het voorstel beschrijft toepasselijke wet- en regelgeving, indien wordt afgeweken van modelverordeningen wordt dit gemotiveerd. Bij nieuwe verordeningen/regels zit een was-woord lijst 6. Als bestaand beleid wordt gewijzigd is een evaluatie bijgevoegd
II Zakelijke kwaliteit	1. De inhoud is consistent en logisch opgebouwd 2. De context is duidelijk. Het voorstel bevat een overzicht van de voorgeschiedenis, aanleiding en eerdere raadsbesluiten/ beleidsstukken over dit onderwerp 3. Het voorstel gaat in op de beoogde gevolgen en/ of effecten van het voorstel 4. Het voorstel legt een verband tussen doel, middelen en activiteiten 5. De voorgestelde beslissingen worden onderbouwd met feiten en argumenten, en op welke beslispen de argumenten betrekking hebben, zodat de raad weet waar ze "ja"/ "nee" op zegt 6. Alternatieven/ scenario's en de gevolgen daarvan zijn uitgewerkt 7. Hoe inwoners en belanghebbenden zijn betrokken, staat beschreven in een afzonderlijke paragraaf 8. Het voorstel heeft een vervolprocedure en planning wanneer het voorstel zal zijn uitgevoerd of eindigt en eventuele toekomstige besluitvorming die al is voorzien wordt beschreven 9. Benodigde financiën (incidenteel of structureel) en andere middelen staan beschreven in een aparte paragraaf 10. Het voorstel heeft een risicoparagraaf en of kanttekeningen 11. Het voorstel noemt de raakvlakken met andere beleidsterreinen en/ of de afstemming met andere afdelingen (integraal)
III Taalkwaliteit	1. Het voorstel is in heldere taal geschreven, maximaal B2 2. Het voorstel heeft een duidelijke inleiding 3. Vaktermen en afkortingen zijn uitgelegd 4. Het voorstel is niet langer dan nodig, geeft hoofdlijnen en belangrijkste informatie weer 5. Het voorstel begint met een bondige samenvatting

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 3 staat welke landelijke en welke lokale regels van toepassing zijn op raadsvoorstellen. Hoe een voorstel in Berkelland op wordt gesteld, staat in hoofdstuk 4. Ook beschrijft dit hoofdstuk wat de geïnterviewden van de kwaliteit van de voorstellen vinden. In hoofdstuk 5 staat de score van de 17 raadsvoorstellen. De zes nader onderzochte voorstellen staan in hoofdstuk 6. In bijlage 5 staat de beantwoording van de centrale vraag en deelvragen uit paragraaf 1.3.

2 - Samenvatting met conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk is een samenvatting van het rapport door conclusies te trekken. Daarna volgen aanbevelingen voor de gemeenteraad van Berkelland.

2.1 Samenvatting met conclusies van het onderzoek

De gemeenteraad neemt besluiten aan de hand van raadsvoorstellen waarin het te nemen besluit wordt toegelicht. Een raadsvoorstel is een communicatiemiddel tussen het college en de gemeenteraad. Raadsvoorstellen stellen de raad in staat om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Mist het voorstel een overzicht van risico's en financiën, of ontbreekt de argumentatie van het raadsbesluit, dan belemmert dat de raad bij het nemen van een afgewogen beslissing. Naast raadsleden moeten ook inwoners voorstellen kunnen begrijpen. In dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie 17 raadsvoorstellen beoordeeld op de kwaliteit om de besluitvorming te ondersteunen. Hiervoor werd een lijst met criteria op grond van eerdere publicaties over dit onderwerp samengesteld. Deze beoordeling heeft drie delen:

1. Formele kwaliteit (o.a. toepassing van het gemeentelijke sjabloon).
2. Zakelijke kwaliteit (o.a. argumentatie die aansluit op het besluit en een inzichtelijk financiële onderbouwing).
3. Taalkwaliteit (met name een toegankelijke tekst).

De commissie selecteerde uit 136 raadsvoorstellen, 17 raadsvoorstellen die tussen januari 2018 tot juni 2019 in de raad werden besproken, gespreid over alle beleidsterreinen. Deze 17 voorstellen zijn met de criteria³ beoordeeld en daarna zijn zes raadsvoorstellen nader onderzocht.

De hoofdvraag van het onderzoek: “Is de kwaliteit van de raadsvoorstellen zodanig dat ze ondersteunend zijn voor raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen?” De kwaliteit van de raadsvoorstellen bevindt zich tussen voldoende en goed. Daarmee kan de hoofdvraag worden beantwoord met ‘ja’ de kwaliteit is voldoende tot goed om de raadsleden in hun kaderstellende en controlerende rol te ondersteunen. Dat neemt niet weg dat er nog een aantal belangrijke mogelijkheden zijn voor verbetering. De mogelijkheden voor verbetering zijn belangrijk omdat het gaat over rubrieken in het sjabloon die raadsleden belangrijk vinden om tot een goede afweging te komen bij het nemen van een besluit over het raadsvoorstel. De verbeteringsmogelijkheden zijn opgenomen op basis van de conclusies in de aanbevelingen. Hieronder de conclusies:

1 - De kwaliteit van raadsvoorstellen in Berkelland is voldoende, maar verbetering is nog wel mogelijk

Op een schaal van 1 tot 5 is de gemiddelde score van de 17 onderzochte raadsvoorstellen 3,4. De voorstellen scoren tussen 2,7 en 4,4. Dit stemt overeen met de gemiddelde mening van de geraadpleegde raadsleden. Voorstellen scoren goed op de onderdelen “logische en consistente opbouw” en “toepassen van het gemeentelijk sjabloon”. Daarnaast beschrijven de raadsvoorstellen het doel van het voorstel en de bijbehorende activiteiten inzichtelijk. De lengte van de voorstellen was beknopt. Minder goed scoren voorstellen op “Alternatieven zijn uitgewerkt” en “De context van het voorstel is duidelijk”. Beginnende raadsleden onderschrijven deze laatste twee punten.

³ zie paragraaf 1.3

Ze vinden te weinig houvast in de voorstellen over wat in het verleden is gebeurd. Voorgaand beleid, moties en raadsbesluiten kennen ze vaak niet. De geïnterviewden gaven aan dat alternatieven bijna altijd ontbreken. Een punt dat veel aandacht krijgt van ambtenaren en college is de onderbouwing van het besluit, toch scoort dit onderdeel niet erg hoog en vanuit de raad is de vraag of dit niet beter kan.

2 - Raadsleden zijn minder tevreden over de kwaliteit van raadsvoorstellen dan ambtenaren

De mening van de geraadpleegde raadsleden loopt uiteen van overwegend negatief tot positief. Deze geraadpleegde raadsleden missen alternatieve beleidskeuzes en de context van de beleidshistorie in de voorstellen. Ambtenaren zijn tevreden over de kwaliteit van de door hen geschreven voorstellen. Verder bleek dat ambtenaren en raadsleden na 2012 niet hebben overlegd over mogelijke verbeteringen en hoe de kwaliteit wordt beleefd.

3 - Het verplichte gemeentelijke sjabloon voldoet, maar heeft in de praktijk enkele beperkingen

De gemeente Berkelland gebruikt voor elk raadsvoorstel een verplicht sjabloon. Ambtenaren gebruiken hiervoor een computerprogramma *Xential* dat hen ondersteunt. Wel bleek dat de uitleg in *Xential* kort is of ontbreekt. Bij de onderzochte raadsvoorstellen bleken de rubrieken “argumentatie”, “risico” en financiën niet altijd volledig ingevuld. Ook is het dictum niet altijd helder over de relatie tussen argument en besluit. Wanneer een schrijver van een voorstel “N.v.t.” kiest, blijft vaak onduidelijk waarom het in de ogen van de opsteller niet van toepassing is. Verder wordt het kopje “VN-Handicap” door *Xential* niet afgedrukt als de opsteller “N.v.t.” kiest.

4 - Het proces van schrijven van een raadsvoorstel ligt niet formeel vast, maar er is wel een informele werkwijze

De werkafspraken over de totstandkoming van raadsvoorstellen zijn niet vastgelegd, maar uit het onderzoek blijkt dat er volop duidelijkheid is over wie er wanneer handelt en wie er verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteit van het raadsvoorstel. In het Reglement van orde van de gemeenteraad staan geen criteria over de gewenste kwaliteit van de raadsvoorstellen. Verder heeft het presidium in de onderzochte periode geen raadsvoorstellen teruggestuurd vanwege tekortkomingen in de kwaliteit.

5 - De aanbevelingen uit het rekenkamerrapport van 2015 zijn grotendeels uitgevoerd

In 2015 onderzocht de voormalige rekenkamercommissie de kwaliteit van de raadsvoorstellen ook al. Ondanks het feit dat de gemeenteraad de aanbevelingen uit dit onderzoek niet heeft aangenomen, zijn de aanbevelingen hieruit grotendeels uitgevoerd en is er inspanning verricht door de gemeentelijke organisatie om de kwaliteit van de raadsvoorstellen te verhogen. Raadsvoorstellen zijn zelfstandig leesbaar geworden en in de organisatie gebruiken ambtenaren elkaars goede voorbeelden, geholpen door de programmamanagers. Een termijn-agenda is nog niet ingevoerd en ook een gesprek tussen raadsleden en ambtenaren over de kwaliteit van raadsvoorstellen vond nog niet plaats. Ook het verplichte sjabloon is sinds 2012 niet geëvalueerd door de ambtelijke organisatie, ondanks het feit dat hierover in het rekenkamerrapport opmerkingen zijn gemaakt. De gemeente probeert de leesbaarheid van de voorstellen te vergroten. Hiervoor organiseert de gemeente voor nieuwe medewerkers een cursus heldere taal. Het is de bedoeling dat in 2020 ambtenaren zich kunnen opgeven voor een interne cursus over het schrijven van een raadsvoorstel.

2.2 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende vier aanbevelingen voor de gemeenteraad:

1 - Draag het college op twee extra rubrieken toe te voegen: “alternatieven” en “context”

Met Informatie over alternatieve beleidskeuzes met onderbouwing en de gevolgen van deze alternatieven kunnen raadsleden beter een afgewogen keuze maken. Een raadsvoorstel bevat dan zowel voor- als tegenargumenten. Informatie over de context en beleidshistorie stelt raadsleden in staat om te weten hoe het voorstel zich verhoudt tot eerder genomen beslissingen.

2 - Draag het college op de rubrieken: argumentatie, financiën en kanttekeningen en risico's beter in te vullen

De rubrieken “argumentatie”, “financiën” en “kanttekeningen en risico's” kunnen beter worden benut om de raad van informatie over het voorgenomen besluit te informeren. Als deze drie rubrieken beter worden benut, dan zijn de afwegingen van het college beter te volgen. Verder dient *Xential* zodanig te worden aangepast dat de rubriek “VN-handicap” ook afgedrukt wordt in het voorstel als de schrijver “N.v.t.” kiest. Ook kan aandacht gegeven worden aan een korte uitleg waarom bij een rubriek is gekozen voor “N.v.t.”.

3 - Draag het college op om de kwaliteit van raadsvoorstellen nog beter te bewaken

Met meer uitgewerkte helpteksten in *Xential* kunnen de rubrieken beter en meer eenduidig worden ingevuld. Benut daarbij de toetsende taak van de programmamanagers bij de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Toets de taalkwaliteit aan het geadviseerde B1 niveau, om de begrijpelijkheid zoveel mogelijk te bevorderen voor zowel raadsleden als ook voor inwoners van Berkelland. Incorporeer in het introductieprogramma van nieuwe medewerkers een sessie waarbij specifiek aandacht wordt gegeven aan de punten uit de aanbeveling 1 t/m 3. Houdt een dergelijke sessie regelmatig (bijv. 1 keer per jaar) met het bestaande personeel. Haal hierdoor ervaringen op met het werken met het sjabloon door de ambtenaren, m.a.w. maak een continu verbeterproces van de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Het is aan te bevelen om het informele proces van het schrijven van een raadsvoorstel te formaliseren en zoveel mogelijk te automatiseren.

Een idee is om door de raad jaarlijks te laten bepalen welke raadsvoorstellen dat jaar het beste was (dit aan de hand van enkele nog te bepalen criteria). Je geeft daarmee de stellers een pluim en is zo een mooi voorbeeld naar anderen toe.

4 - Raad neem zelf ook verantwoordelijkheid om de kwaliteit van raadsvoorstellen te bewaken

Presidium en raad agendeer geen raadsvoorstel wanneer het voorstel onvoldoende kwaliteit heeft. Maak de tekortkomingen in het raadsvoorstel concreet richting de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en voer daar een constructieve dialoog over. Eventueel zou de griffie ook een rol kunnen spelen. Neem de kwaliteit van raadsvoorstellen op in het Reglement van orde. Organiseer voorlopig minimaal eenmaal per jaar een sessie met een afvaardiging van raad en college over de kwaliteit van raadsvoorstellen. Leidraad hierbij kan zijn dit rekenkameronderzoek. Betrek vanuit hun rol de programmamanagers daarbij. De programmamanagers hebben namelijk inzicht in de kwaliteit(sbewaking) van de voorstellen.

Een extra handreiking:

Naar aanleiding van dit onderzoek hebben de onderzoekers samen met de rekenkamercommissie een beoordelingskaart, een soort checklist, opgesteld om in één oogopslag snel te kunnen bepalen waaraan een raadsvoorstel moet voldoen. Per rubriek uit het raadsvoorstel zijn twee beknopt omschreven aandachtspunten opgenomen. Deze kaart is in eerste instantie bedoeld voor raadsleden, maar is ook voor de stellers en beoordelaars een handig instrument om te gebruiken.

3 - Bestuurlijke reactie



T: 0545-250 250

E: info@gemeenteberkelland.nl

Bezoekadres: Marktstraat 1, Borculo

Rekenkamercommissie Berkelland

p/a gemeente Berkelland

Zaaknummer : 1234

Onderwerp : Bestuurlijk wederhoor onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen Berkelland

Uw brief van : 30 januari 2020

Uw kenmerk : 250833

Verzonden : 12 MRT 2020

Geachte commissie

Op 30 januari heeft u ons de rapportage over uw onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen gestuurd. Graag maken wij gebruik van de geboden gelegenheid om een reactie te geven.

Wij zijn blij met de score 'voldoende tot goed' en uw verbeter suggesties

We hebben namelijk de afgelopen jaren ons best gedaan om de kwaliteit van de raadsvoorstellen te verbeteren. U constateert gelukkig ook dat we daar stappen in hebben gemaakt.

Maar het kan altijd beter. En wij onderschrijven dan ook uw conclusies en aanbevelingen.

Uw criteria en de checklist zullen wij gebruiken voor de toetsing en de instructie aan medewerkers om de kwaliteit nog verder te verbeteren.

U vraagt meer aandacht voor de context en de alternatieven

Het klopt dat er nog weinig aandacht is voor alternatieve beleidskeuzes en de gevolgen daarvan.

Het opnemen van een extra kopje in het sjabloon kan helpen om daar meer invulling aan te geven.

Ook wat ons betreft mag er meer aandacht zijn voor de context van het voorstel, zoals achtergronden en eerdere besluitvorming. Wij vinden uw oplossing (het toevoegen van een extra kopje) echter niet nodig. De context hoort thuis in de toelichting.

We houden graag een vinger aan de pols met de gemeenteraad

Een van uw constatering is dat vanaf 2012 geen raadsvoorstellen zijn teruggestuurd. En ook dat er geen gesprekken hebben plaatsgevonden tussen raad(sleden) en organisatie over hoe de kwaliteit wordt beleefd en mogelijke verbeteringen. Nu uw onderzoek er ligt, kan dat een mooie leidraad zijn om in de toekomst wél regelmatig een gesprek te voeren.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Berkelland,
de secretaris, de burgemeester,

Kopie aan:
- Archief

Gemeente Berkelland, Postbus 200, 7270 HA BORCULO T: 0545-250 250 E: info@gemeenteberkelland.nl
www.gemeenteberkelland.nl, Bank Nederlandse Gemeenten: IBAN: NL35BNGH0285112600 BIC: BNGHNL2G

4 - Nawoord



Aan het college van de gemeente Berkelland

Uw kenmerk	:	Doorkiesnummer	:	0545 250 801
Uw brief van	:	Datum	:	12 maart 2020
Ons kenmerk	:	e-mail	:	
Onderwerp	:	Quickscan Kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente Berkelland		

Geacht college,

Wij bedanken het college voor zijn bestuurlijke reactie en hebben met belangstelling kennis hiervan genomen. Wij zijn verheugd dat het college zich kan vinden in onze conclusies en aanbevelingen en dat de criteria en checklist gebruikt gaan worden om de kwaliteit nog verder te verbeteren.

Meer aandacht voor de context en alternatieven

Bij de aanbeveling “context van het raadsvoorstel” constateren we net als het college dat er meer aandacht mag zijn voor onder andere de achtergronden en eerdere besluitvorming in het voorstel. Of de context in een extra kopje in het voorstel of in de toelichting bij het voorstel een standaard plek moet krijgen is wat betreft de Rekenkamercommissie aan de raad. Wij kunnen ons voorstellen dat de raad in de commissie- of raadsbehandeling van dit rapport zich hierover uitspreekt. Wij willen de raad meegeven, dat door het inzichtelijk te krijgen wat er in het verleden aan besluitvorming is geweest over het betreffende onderwerp, meer houvast ontstaat over het voorstel.

Leidraad voor een regelmatig gesprek

Tot slot zijn wij content dat het college het onderzoek als leidraad ziet voor een regelmatig gesprek over de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Dit zodat ook in de toekomst de kwaliteit van de raadsvoorstellen een punt van aandacht blijft.

Wij hebben bij het onderzoek alle mogelijke medewerking van betrokkenen ondervonden. Wij willen daarom dan ook van de gelegenheid gebruik maken om een ieder die aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport een bijdrage heeft geleverd en daarvoor te bedanken.

Met vriendelijke groet
namens de Rekenkamercommissie Berkelland,

William van Deursen BLS MPM MBM
Voorzitter

5 - Wettelijke basis, kwaliteitscriteria en de praktijk van raadsvoorstellen

In dit hoofdstuk staan de landelijke, de gemeentelijke en de interne regels over de kwaliteit van raadsvoorstellen. In paragraaf 3.4 staan de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek dat de commissie in 2015 uitvoerde. Nagegaan is wat met de gemeente Berkelland met deze aanbevelingen heeft gedaan.

5.1 Gemeentewet

De Gemeentewet schrijft voor dat “het college in ieder geval bevoegd is beslissingen van de raad voor te bereiden”.⁴ Hier vloeit uit voort dat het college de raad een raadsvoorstel kan aanbieden. Regels voor de vorm van een raadsvoorstel staan niet in de Gemeentewet. Er staat slechts: “De raad regelt op welke wijze een voorstel voor een verordening wordt ingediend en behandeld.”⁵ Elke gemeente is vrij een eigen, passende vorm te kiezen. De gemeenteraad heeft een eigen bevoegdheid: “Een lid van de raad kan een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling in de raad indienen.”⁶ De praktijk bij veel gemeenten is dat het college de meeste raadsvoorstellen opstelt. Soms stelt het presidium met hulp van de griffie een voorstel op. Hierom is de kwaliteit van raadsvoorstellen vooral een zaak van het college.

5.2 Gemeentelijke verordeningen

De gemeenteraad heeft in zijn eigen Reglement van orde 2018 geen criteria opgenomen over de gewenste kwaliteit van raadsvoorstellen. In zijn reglement kan een raad wel criteria opnemen. Sommige gemeenten nemen een artikel op waarin staat dat het presidium een raadsvoorstel terug kan sturen naar het college, omdat ze het voorstel (nog) niet “besluitrijp” acht.⁷ De gemeente Berkelland heeft geen andere verordeningen waarin de kwaliteit van raadsvoorstellen is geregeld.

5.3 Andere gemeentelijke criteria: het sjabloon

In de Gemeentewet en gemeentelijke verordeningen staan dus geen criteria voor de kwaliteit van raadsvoorstellen, maar in de gemeentelijke organisatie hanteert Berkelland wel criteria. Deze zijn opgesteld door een *raadswerkgroep* in 2012. In deze werkgroep zaten zeven raads- en commissieleden, de griffier, de loco-griffier en een ambtenaar die de organisatie vertegenwoordigde. De werkgroep vergaderde tweemaal, op 26 januari⁸ en 7 maart 2012. De raadswerkgroep stelde voor om met een sjabloon te werken. Hiermee ging het presidium op 11 september 2012 akkoord. Sinds december 2012 gebruikt de gemeente Berkelland dit sjabloon. De werkgroep schreef dat voorstellen *kort, bondig en zelfstandig leesbaar* moeten zijn. Niet alleen de raadsleden, maar ook inwoners, instellingen, bedrijven en pers moeten een raadsvoorstel kunnen begrijpen. Om de kwaliteit van de voorstellen te verbeteren stelde de werkgroep daarom voor:

- Raadsvoorstellen moeten beknopt, duidelijker en met minder lange tekst en lang zinnen.
- Het taalgebruik in het raadsvoorstel kan eenvoudiger, al is jargon niet altijd te voorkomen.
- Bij- en hoofdzaken moeten worden gescheiden en niet relevante zaken horen niet in het Raadsvoorstel.
- Raadsvoorstellen moeten periodiek worden geëvalueerd, om van te leren.

⁴ Gemeentewet, artikel 160, lid 1b.

⁵ Gemeentewet, artikel 147a, lid 2.

⁶ Gemeentewet, artikel 147a, lid 1.

⁷ Zie artikel 8: <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Haaren/CVDR421331.html>

⁸ eerste oriënterende bijeenkomst werkgroep verbetering raadsvoorstellen, aanpassing format raadsvoorstellen

De werkgroep stelde een sjabloon voor met een vaste indeling voor ieder raadsvoorstel. De beslispunten in het voorstel moeten zo concreet mogelijk in een paar regels worden opgeschreven. De beslispunten worden genummerd. En bij de argumenten moeten die nummers “1-op-1” terugkomen. Zo kan de lezer per beslispunt direct de bijbehorende argumenten vinden. Op dit moment gebruikt Berkelland dit sjabloon nog steeds. Het huidige sjabloon wijkt op enkele punten af van het voorstel van de raads werkgroep:

	Sjabloon in 2019	Voorstel sjabloon 2012
1	Te nemen besluit	Voorgenomen besluit
2		Context (max. half A4), waar haakt het voorstel aan? Is het gebaseerd op de begroting of is het nieuw beleid? Zijn er relevante beleidsstukken?
3	Waarom dit voorstel en wat is het effect?	effect (wat realiseer je?) met optie tot illustratie
4	Argumentatie	argumentatie: een regel argument en maximaal vier regels toelichting. Dit is de kern van het voorstel
5	Kantttekeningen/ risico's	kantttekening: SWOT ⁹
6	Financiën	financiële paragraaf
7	Communicatie (in- en extern)	informatie en communicatie, gaat ook om inspraak en evaluatie planning
8	Initiatief, participatie en rol gemeente	
9	Plannen en evaluatie	

Opvalt dat het onderdeel (“kopje”) ‘Context’ niet over is genomen in het sjabloon. Bij het kopje kantttekeningen is de SWOT-analyse niet overgenomen. Uit het onderzoek bleek niet waarom dit zo is. Verder zijn de aanbevelingen van de werkgroep wel overgenomen. Om opstellers van raadsvoorstellen te ondersteunen biedt de gemeente het computerprogramma Xential¹⁰ aan. Dit systeem dwingt uniform werken af en geeft ter ondersteuning van de schrijver per onderdeel een toelichting. In bijlage 1 staan afbeeldingen van Xential.

Het blijkt dat bij de kopjes “argumenten” en “kantttekeningen en risico's” geen toelichting voor de schrijver staat. Bij de andere kopjes is de toelichting erg kort. De gemeente Lelystad¹¹ werkt ook met Xential, maar daar is de omschrijving in het systeem veel langer en staat ook bij elk onderdeel een uitleg.

⁹ SWOT: strengths, weaknesses, opportunities & threats in Nederlands: sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen

¹⁰ Xential is een computerprogramma voor documentcreatie, <https://www.xential.nl>

¹¹ <https://www.lelystad.nl/Docs/Rekenkamer/Onderzoeken-oud/2012-Raadsvoorstellen-nota-van-bevindingen.pdf> p54

Door duidelijke uitleg is voor de opstellers minder ruimte voor een eigen interpretatie. In de interviews bleek dat enkele schrijvers het best lastig vinden om bij elk kopje iets in te vullen. Omdat een raadsvoorstel ook een toelichting heeft, vonden sommigen het lastig informatie niet dubbel op te nemen. Ook is de term argumenten niet voor iedereen eenduidig. Uit het onderzoek bleek dat het kopje “argumenten” verschillend is ingevuld. Dit is een van de twee onderdelen waarbij Xential geen ondersteunende toelichting geeft. Gezien het belang van argumenten voor een beslissing valt dit op.

Eind 2016 nam de raad een voorstel aan om een nieuw kopje aan het sjabloon toe te voegen: “VN-verdrag Handicap”. Uit het onderzoek bleek dat het kopje echter niet afgedrukt wordt in alle raadsvoorstellen als de gebruiker “N.v.t.” kiest. Bij de andere kopjes drukt Xential bij een keuze voor “N.v.t.” het kopje wel af. Zo ziet de lezer dat hieraan wel is gedacht. Bij het kopje “VN-verdrag Handicap” is dat dus niet zo en wordt het onderdeel niet afgedrukt in het raadsvoorstel. Dit lijkt een omissie van het systeem. Uit de interviews bleek dat medewerkers vooral positieve ervaringen hebben met het sjabloon. Verreweg de meeste geïnterviewden vinden Xential een behulpzaam systeem om raadsvoorstellen mee op te stellen.

Kanttekeningen bij Xential zetten schrijvers bij het omzetten van regionale voorstellen naar een raadsvoorstel naar het sjabloon van de gemeente. Berkelland neemt deel aan nogal wat regionale samenwerkingsverbanden, zoals gemeenschappelijk regelingen. Het komt voor dat onderdelen die in Berkelland verplicht zijn, in het regionale voorstel ontbreken. En vrijwel altijd is het veel werk, om zo’n voorstel dan om te zetten. Enkele geïnterviewden gaven ook nog als kritiek dat het onderdeel “argumenten” soms lastig is in te vullen. Het besluit heeft betrekking op een gewijzigde wettelijke taak of is een jaarlijkse verplichting in de wet en dan komt bij het kopje “argument” alleen de vermelding door de wettelijke plicht. Raadsleden vinden dat alle belangrijke punten in het sjabloon staan, op twee na:

1. Raadsleden missen de context en de behandel(historie) van een voorstel: welke besluiten gingen aan dit voorstel vooraf? Welk beleid werd al eerder vastgesteld? Nu zoeken sommige raadsleden zelf deze context op, maar met wisselend succes, zo bleek uit de gesprekken. Opvalt dat in het voorstel van de raadswerkgroep dit punt van de context wel stond. Daarbij ging nog de tekst dat “*Context (max. half A4), waar haakt het voorstel aan?*
Is het gebaseerd op de begroting of is het nieuw beleid? Zijn er relevante beleidsstukken?”. Dit bleken ook vragen waarmee enkele raadsleden zaten.

The screenshot shows the 'Voorbeeldscherm Xential' (Example screen Xential) interface. At the top, there's a header with the 'xential' logo and a user profile icon labeled 'Ingelogd als'. Below the header, a navigation bar contains a home icon, a question mark icon, and the text 'Doel en effect van het voorstel' and 'Format raadsvoorstel'. The main content area is titled 'Waarom dit voorstel en wat is het effect' and includes a sub-header 'Wat is de aanleiding (bijv. verzoek buurt, wetswijziging of motie) en wat moet er bereikt worden (kort, bondig en meetbaar)'. There are three large text input fields with vertical scrollbars. The first field is empty. The second field is labeled 'Argumentatie' and 'Nummering bij besluiten aanhouden bij Argumentatie'. The third field is labeled 'Kanttekeningen en risico's'. On the right side of each input field, there are small circular icons with plus and minus signs for expanding or collapsing the section.

2. Een ander punt dat raadsleden onder de aandacht brachten en ook in andere interviews naar voren kwam, was het gebrek aan alternatieven in een raadsvoorstel. Het kan lijken dat een raadsvoorstel maar een mogelijke keuze heeft, terwijl denkbaar is dat bij aanvang van de oplossing van het probleem meerdere alternatieven zijn afgewogen. Die ontbreken nu in het voorstel.

Intern hanteert de gemeente de “Schrijfwijzer gemeente Berkelland 2015” met de uitgangspunten hoe een stuk kan worden geschreven “op een manier die past bij onze kernwaarden”. De schrijfwijzer is volgens geïnterviewden de leidraad voor alle stukken van de gemeente en voor alle betrokkenen van de gemeente. Hiernaast krijgen schrijvers van voorstellen de taalcursus “helder schrijven”. Uit de interviews bleek dat als ongeschreven richtlijn “bondig” geldt en daarmee wordt bedoeld: een voorstel is maximaal twee A4 lang.

5.4 Doorwerking rekenkameronderzoek raadsvoorstellen (2015) in Berkelland

In 2015 onderzocht de gezamenlijke rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland de kwaliteit van raadsvoorstellen. Het rapport hierover is door de raad niet besproken en voor kennisgeving aangenomen in de vergadering van 12 april 2016. De raad nam de aanbevelingen niet over in een raadsbesluit. Voor dit onderzoek is voor de volledigheid nagegaan of de aanbevelingen worden uitgevoerd. In jargon van onderzoekers: *doorwerking*. Dit is aan de hand van documenten en interviews bekeken. Ondanks dat de aanbevelingen niet zijn overgenomen door de raad, blijkt dat ze alle vier inmiddels deels of zelfs geheel door de gemeente uit worden gevoerd. Het blijkt dat de aanbevelingen uit het onderzoek van 2015 vrijwel allemaal toetsbaar, meetbaar en actueel waren. In de tabel hieronder staan de vier aanbevelingen opgesomd. Nagegaan is of de aanbevelingen toegevoegde waarde hadden en of ze zijn opgevolgd in de dagelijkse praktijk:

Doorwerking rekenkameronderzoek 2015					Hoe is de doorwerking van de aanbevelingen?			Mate van doorwerking		
Hadden de aanbevelingen toegevoegde waarde?								Ge-heel	Deels	Geen
Aanbeveling										
	1	2	3	4						
Toetsbaar					1	Breng meer uniformiteit aan in de wijze waarop het sjabloon wordt toegepast en geef daarbij nadere invulling aan de control-aspecten. Overweeg het gebruik van een termijnagenda.				
Meetbaar					2	Zorg voor raadsvoorstellen die zelfstandig leesbaar zijn en geef aandacht aan de geconstateerde tekortkomingen wat betreft overzichtelijkheid en volledigheid.				
Actueel					3	Maak gebruik van elkaars goede voorbeelden, altijd geplaatst in de eigen context. In het rapport staan een aantal voorbeelden.				
Gericht aan	C	C	C	C	4	Overweeg een sessie te houden met de raadsleden en de opstellers van raadsvoorstellen over wat bedoeld wordt met de verschillende onderdelen van een raadsvoorstel en wat men er graag wel of niet in zou hebben.				
C=College										

Bron: Gemeente Berkelland, bewerking RKOF.

Door het gebruik van Xential en de controle door programmamanagers is het gebruik van het sjabloon uniform. Uit het onderzoek bleek dat Berkelland nog niet met een termijnagenda werkt, maar nadenkt over een variant hierop: *de bestuursproductieagenda*. Raadsvoorstellen blijken vrijwel altijd zelfstandig leesbaar. De derde aanbeveling voeren de programmamanagers uit die de redactie en inhoud van voorstellen scherper controleren.

Minder ervaren medewerkers kunnen in het proces een beroep doen op hun ervaring. Bij de vierde aanbeveling bleek dat na 2012 een gesprek tussen raadsleden en ambtenaren over de kwaliteit van raadsvoorstellen nog niet plaats vond.

5.5 Bevindingen

Bevindingen uit hoofdstuk 3

1. In het Reglement van orde 2018¹² van de gemeenteraad van Berkelland staan geen criteria over de gewenste kwaliteit van raadsvoorstellen.
2. De gemeente Berkelland heeft een sjabloon voor het invullen van een raadsvoorstel met een toelichting voor de opstellers in Xential. De toelichting hierin is kort of ontbreekt. Voor de prominente kopjes “beslissing” en “argumenten” ontbreekt elke toelichting in Xential.
3. In het sjabloon ontbreken twee kopjes “context” en “alternatieven”. Beide punten zijn genoemd in het voorstel uit raadswerkgroep van 2012.
4. In 2015 onderzocht de rekenkamercommissie de kwaliteit van de raadsvoorstellen. De aanbevelingen uit het rapport voor Berkelland zijn voor de helft uitgevoerd en voor de andere helft deels uitgevoerd.
5. Het kopje “VN-Handicap” wordt door Xential niet afgedrukt als de schrijver “N.v.t.” kiest.

¹²

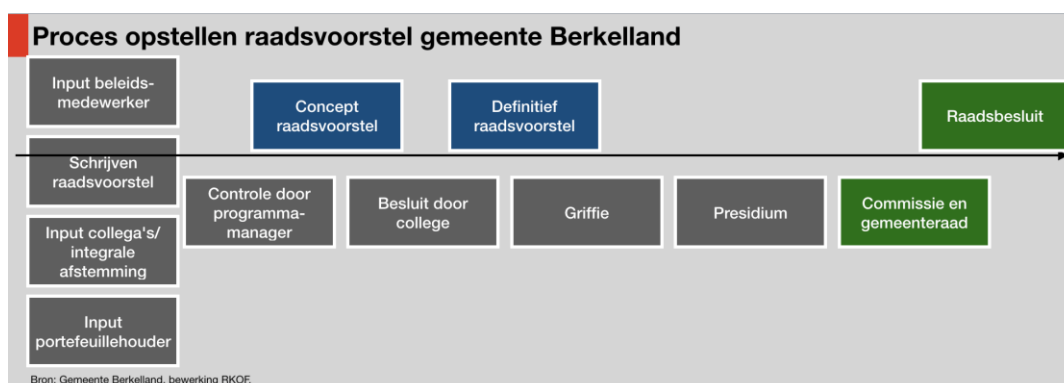
https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Berkelland/CVDR630247/CVDR630247_1.html

6 - Het proces van raadsvoorstellen en perceptie over de kwaliteit

In het vorige hoofdstuk staan de landelijke en gemeentelijke regels. Ook zijn interne eisen over het gebruik van het verplichte sjabloon en het rekenkameronderzoek uit 2015 hierover uitgelegd. In dit hoofdstuk staat een beschrijving van het proces van het opstellen van een raadsvoorstel en de beleving van de kwaliteit hiervan door de betrokkenen.

6.1 Proces van het opstellen en agenderen van een raadsvoorstel

Een raadsvoorstel volgt een vrij omvangrijk proces voordat het op de agenda van de gemeenteraad staat. Dit proces staat niet op papier beschreven en is door de geïnterviewden uiteengezet. In een schema:



Het proces van een raadsvoorstel start bij een medewerker die een besluit van de gemeenteraad nodig heeft voor het uitvoeren van zijn taken. De medewerker vraagt alle betrokken om inbreng voor en op het stuk. Ook overlegt hij of zij met de financieel en juridische consultants. De beleidsmedewerker stemt het conceptvoorstel af met de portefeuillehouder en de programmamanager. In de gesprekken geven de **portefeuillehouders** aan kritisch te zijn en regelmatig voorstellen terug te sturen voor aanpassingen. De verbeterpunten die portefeuillehouders meegeven zijn dat de uitleg te summier is of de argumenten te onduidelijk zijn.

De medewerker legt het definitieve voorstel voor aan de **programmamanager**, die het inhoudelijk en formeel toetst. De programmamanager is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het voorstel en controleert of het voorstel aan de formele en inhoudelijke eisen voldoet. Of het voorgestelde besluit afdoende onderbouwd is met argumenten krijgt extra aandacht. Het laten aansluiten van het besluit en de argumenten blijkt lastig, zo vertelden meerdere mensen. Ook het taalgebruik wordt getoetst. Zo nodig stuurt de programmamanager het voorstel terug ter verbetering. Uit het onderzoek bleek dat “vrijwel geen enkel voorstel in één keer goed is”. De programmamanagers verklaren dit uit het aantal nieuwe medewerkers die Berkelland in dienst kreeg. De geïnterviewde medewerkers ervaren kritiek als opbouwend. Niet altijd hebben de programmamanagers voldoende tijd om elk raadsvoorstel grondig genoeg te controleren en “glipt een voorstel er door”.

Tot slot beoordeelt het college het raadsvoorstel. Ook het college kan een raadsvoorstel terugsturen ter verbetering. In de onderzochte periode is dat enkele malen gebeurd. De **gemeentesecretaris** is als eerste adviseur van het college verantwoordelijk voor raadsvoorstellen. Maar dat is geen inhoudelijke taak, die ligt bij de programmamanagers.

Hierna gaat het raadsvoorstel naar de **griffie** die het agendeert in de vergadering van het presidium. Tot voor enkele jaren geleden controleerde zij de globale inhoud van een voorstel, de volledigheid van de bijgevoegde stukken en de redactie van het besluit. De griffie controleert nu niet alle raadsvoorstellen meer inhoudelijk vanwege het aanlevermoment van de raadsvoorstellen voor het presidium. Dat is vaak een dag voordat de presidiumagenda wordt verzonden. Dat is te kort om alle voorstellen inhoudelijk te beoordelen. De griffie ziet de laatste vijf jaar een constante verbetering van de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Tegenwoordig is op voorstellen weinig aan te merken, hooguit vergeet men wel eens een bijlage. De griffie let wel op een ander onderdeel: het raadsbesluit: *het dictum*. Dit is het besluit dat de raad neemt en die de juridische basis is voor de uitvoering. De griffie controleert daarom ieder dictum op duidelijkheid.

Het **presidium** agendeert het raadsvoorstel het raadsvoorstel in een commissie- of raadsvergadering. In theorie kan het presidium een voorstel terugsturen, maar dat gebeurt in de praktijk nooit. Ook kan de commissie besluiten dat het voorstel nog niet rijp is voor agendering in de raad. Maar ook dat gebeurde niet in de onderzochte periode. In de interviews bleek dat het de bedoeling is dit hele voorgaande proces in de komende jaren te automatiseren in het nieuwe *zaaksysteem*.

Sinds mei 2019 overleggen programmamanagers, concern opdrachtgevers en de griffie iedere drie maanden. In dit overleg zou ook de kwaliteit van raadsvoorstellen besproken kunnen worden. In het halve jaar dat binnen de onderzoeksperiode valt, gebeurde dat nog niet.

6.2 Training voor het schrijven van een raadsvoorstel

Uit het onderzoek bleek dat het college wil dat teksten goed leesbaar zijn. Hiervoor maakte de gemeente in 2015 een *Schrijfwijzer* waarin staat hoe dat moet met tips zoals:

- Maximaal 12 woorden per zin.
- Schrijf actief.
- Verwijs altijd naar de bijlagen die meegestuurd worden.
- Vermijd afkortingen.
- Verdiep je in de situatie van de lezer.

De schrijfwijzer geeft geen instructies of tips voor raadsvoorstellen.

De gemeente kent ook het *Teamplan Bestuursondersteuning*. In dit team zitten de programmamanagers, een medewerker van het bestuurssecretariaat en communicatieadviseurs. In het plan staat over raadsvoorstellen één zin: “collega’s leren hoe college-/ raadsvoorstellen beter kunnen.”¹³ Het is de bedoeling van het team om vanuit het sjabloon duidelijk te maken wat je onder welk kopje moet schrijven en waarom. Aan het einde van de onderzoeksperiode was het team hiermee nog niet gestart. De bedoeling is in 2020 te beginnen.

Naast deze training kunnen medewerkers zich laten trainen in *Heldere Taal* door het bureau Loo van Eck. Nieuwe medewerkers krijgen daarnaast *training-on-the-job* door de programmamanagers over het schrijven van een raadsvoorstel. De meeste geïnterviewde opstellers van raadsvoorstellen kreeg geen specifieke opleiding.

¹³ Team Bestuursondersteuning 2019-A3 Digitaal jaarplan (6) (AO PL HR JS)

In het onderzoek bleek dat niet iedereen op de hoogte is van het bestaan de verschillende cursussen over schrijven. Het volgen van de cursus *Heldere Taal* is aan de ambtenaar zelf en is geen verplicht onderdeel van een interne opleiding. De cursus voor taalkwaliteit is verplicht voor *nieuwe* medewerkers maar deze interne cursus is voor andere medewerkers vrijblijvend.

6.3 Perceptie van de kwaliteit van raadsvoorstellen in Berkelland

Uit de interviews bleek dat de beleving van de kwaliteit van raadsvoorstellen onderling varieert. De **ambtenaren** en het **college** vinden dat een voorstel “beknopt, in begrijpelijke taal opgesteld en zelfstandig leesbaar” moet zijn. Een raadsvoorstel heeft zonodig een toelichting en/of bijlagen. Sommigen legden de lat hoger: “in 30 seconden moet de essentie te lezen zijn” en “maximaal 2 pagina’s”. Geen van de onderzochte 17 voorstellen voldoet aan deze twee eisen. Het college en ambtenaren beoordelen de kwaliteit van raadsvoorstellen hoog. Medewerkers geven een cijfer: 8,5. Raadsleden geven lagere cijfers. Dat wekte verbazing.

Ook **raadsleden** hebben een beeld hoe een raadsvoorstel er uit moet zien: “zelfstandig leesbaar”, “met voldoende achtergrond informatie voorhanden”, “wat de raad hierover eerder besloot staat beschreven”, en “zonder de toelichting zijn de voorstellen te begrijpen”. Een raadsbesluit gaat de archieven in, daarom is het dictum het belangrijk en het raadsvoorstel moet naar dat besluit toewerken. De geïnterviewde raadsleden¹⁴ geven cijfers tussen de 5 en 8. Gemiddeld een 7.

Het verschil in perceptie van de kwaliteit heeft twee oorzaken. Eerst omdat raadsleden enkele andere punten belangrijk vinden dan het college. Verder beoordelen ze de kwaliteit van de onderdelen anders. Alle fracties zijn tevreden met het huidige sjabloon, dat vinden ze handig en duidelijk. De verbeterpunten zitten in ontbrekende kopjes en de kwaliteit en leesbaarheid van het invullen van het sjabloon.

Raadsleden maakten in de gesprekken opmerkingen over het sjabloon. Dit is niet de mening van de raad, maar van een aantal individuele raadsleden:

Ontbrekende informatie/ kopjes:

1. Voor nieuwe raadsleden zijn raadsvoorstellen soms lastig te volgen omdat de context en de achtergrond niet staan beschreven. Ook missen ze voorgaande beleidsnotities. Die toevoegen of samenvatten helpt.
2. De raad krijgt (te) veel informatie in de bijlagen waarvan een korte samenvatting in het voorstel zelf ontbreekt.
3. In het voorstel ontbreekt een beschrijving van de gevolgen als de raad “nee” zegt tegen een voorstel.
4. In de voorstellen ontbreken alternatieven en mogelijke scenario’s.
5. Het Nederlands in voorstellen is soms onvoldoende, slordig en bevat fouten.

Invullen van de kopjes:

6. De tekst bij “argumentatie” is soms lastig te volgen en dekt de besluiten onvoldoende.
7. Bij “kanttekeningen en risico’s” staat vaak “N.v.y” zonder nadere toelichting.

¹⁴ Op drie na waren alle fracties vertegenwoordigd op de bijeenkomst van 30 september met de rekenkamercommissie en de onderzoekers. Drie fracties die verhinderd waren hebben via de mail of telefonisch hun inbreng gegeven.

8. Bij “financiën” is niet altijd helder of de gemeente beleidsruimte heeft of dat het Rijk iets voorschrijft. Dit speelt met name bij het sociaal domein.
9. Bij “financiën” ontbreekt soms de dekking, zodat de raad zijn budgetrecht niet kan uitoefenen.
10. Bij het kopje “effect” zijn de beleidsdoelen zelden *Smart* geformuleerd.

De beleving van de raad en het college/organisatie verschilt. In de raad zijn overigens enkele fracties het geheel eens met de beoordeling van het college/organisatie. Dus ook binnen de raad is een verschil in perceptie. Wel bleek uit het onderzoek dat het verschil in perceptie van de kwaliteit niet over en weer bekend is. Op dit moment is er geen overleg waarop dit onderwerp aan de orde komt.

6.4 Bevindingen

Bevindingen uit hoofdstuk 4

6. De gemeente Berkelland heeft een vaste, maar niet op schrift gestelde procedure voor het maken van een raadsvoorstel. De griffie en de gemeentesecretaris hebben een beperkte taak bij de kwaliteit van een raadsvoorstel.
7. Programmamanagers hebben een toetsende taak bij de kwaliteit van de raadsvoorstellen.
8. De gemeente Berkelland vindt het belangrijk dat teksten goed leesbaar zijn in heldere taal. De cursus van een extern bureau voor taalkwaliteit is verplicht voor *nieuwe* medewerkers maar deze interne cursus is voor andere medewerkers vrijblijvend.
9. De interne cursus Raadsvoorstellen schrijven komt in 2020.
10. Begrijpelijkheid van raadsvoorstellen moet ook worden gezien vanuit de inwoner van Berkelland, zo stellen een aantal geïnterviewden.
11. De percepties van de kwaliteit van raadsvoorstellen is behoorlijk verschillend. Raadsleden geven de voorstellen een 7 waarbij opgemerkt dat de score een grote variatie heeft van een 5 tot en 8. Ambtenaren geven de voorstellen daarentegen een 8,5. Nieuwe raadsleden zijn wat minder tevreden over de kwaliteit.
12. Uit het onderzoek blijkt dat het college en de raad voor een groot deel dezelfde eisen stellen aan een “goed” raadsvoorstel.
13. Raadsvoorstellen zijn de afgelopen periode niet onafhankelijk op kwaliteit geëvalueerd. Dit was wel een advies van de raadswerkgroep uit 2012.
14. Alle fracties zijn tevreden met het huidige sjabloon, dat vinden ze handig en duidelijk.
15. In het sjabloon worden twee kopjes “context” en “alternatieven” door raadsleden gemist. Daarnaast vinden raadsleden dat de invulling van de “kopjes”: “kanttekeningen en risico’s”, “financiën” en “argumenten” verbetering behoeven. Ook is er behoefte aan duidelijk inzicht in welk deel van het beleid beïnvloedbaar is door de gemeente en welk deel niet. Tot slot vragen raadsleden inzicht in alternatieve scenario's bij voorstellen.

7 - Raadsvoorstellen toetsen op kwaliteitscriteria

In dit hoofdstuk worden zeventien raadsvoorstellen getoetst op de criteria uit paragraaf 1.4. Van elk voorstel is voor de categorieën formele kwaliteit, zakelijke kwaliteit en taalkwaliteit een score gegeven, zoals beschreven in paragraaf 1.3. De score is op een vijfpuntsschaal:

Betekenis	
1	Onvoldoende
2	Matig
3	Voldoende
4	Goed
5	Zeer goed

De beoordeling van de raadsvoorstellen gaat niet over de juistheid van het raadsvoorstel of de volledigheid van de informatie.

7.1 Formele kwaliteit van raadsvoorstellen

De totaalscore voor formele kwaliteit van de raadsvoorstellen in Berkelland is 4,0. Dat is goed. Het laagste scoorde “Het voorstel beschrijft toepasselijke wet- en regelgeving”. In interviews kwam dit punt nauwelijks naar voren. Daarna komt “Als bestaand beleid wordt gewijzigd is een evaluatie bijgevoegd”. Deze score stemt overeen met de bevindingen uit de interviews waar enkele ambtenaren vertelden dat de achtergrond en evaluatie van nieuw beleid vaak is onderbelicht. Als we de scores voor alle raadsvoorstellen per categorie uitrekenen ontstaat dit beeld:



De overige punten scoren tussen de 4 en 5. De rekenkamercommissie merkt daarnaast op dat niet altijd een overzicht is opgenomen van de bijlagen en dat de verwijzing van de bijlagen niet altijd consequent is. Het feit dat het gemeentelijke sjabloon zeer goed is toegepast en dat er geen open einde in de voorstellen zitten is voor de rekenkamercommissie een positief punt.

7.2 De zakelijke kwaliteit van de geselecteerde raadsvoorstellen

De totaalscore voor formele kwaliteit is 3,3. Dat valt precies tussen een “voldoende” en “goed”, oftewel “ruim voldoende”. Het laagst scoorde het onderdeel “Alternatieven/ scenario’s en de gevolgen daarvan zijn uitgewerkt”, maar ook de “context is duidelijk” scoort een krappe voldoende:



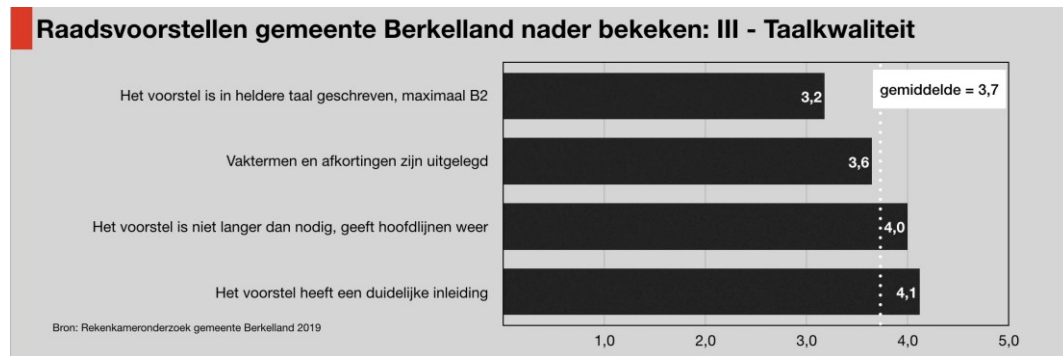
De lage score voor alternatieven en context strookt met de opmerkingen uit interviews. Vooral nieuwe raadsleden doen veel moeite de achtergronden van de raadsvoorstellen te achterhalen. Dat is logisch gezien de beperkte informatie in de voorstellen over de historie en eventuele voorgaande besluiten van de raad. In alle onderzochte raadsvoorstellen kreeg de raad steeds één keuze voorgelegd. Ja of nee. Een opsomming van keuzes die waren afgefallen of de raad een hele keuze voorhouden kwam niet voor. In interviews en gesprekken bleek in dit onderzoek dat hieraan wel behoefte is. Daar komt bij dat het moeilijk is voor te stellen dat het college niet over meerdere opties heeft gesproken en daar één van uitkoos, aldus enkele geïnterviewden. De rekenkamercommissie vindt het positief dat de voorstellen consistent zijn opgebouwd en dat vaak een verband tussen doelen, middelen en activiteiten wordt beschreven.

7.3 De taalkwaliteit van de raadsvoorstellen

De gemiddelde score is hier totaal een 3,7. Het laagst scoort de heldere taal en afkortingen. Een raadsvoorstel moet voor een gemiddelde inwoner te begrijpen zijn. Uitgaand van de meetlat van het Europees Referentiekader¹⁵ is dat taalniveau B1 of B2. Bijna iedereen in Nederland begrijpt teksten op taalniveau B1 (ongeveer Mavo/VMBO-niveau). Ook mensen voor die hogere taalniveaus gemakkelijk aankunnen, leest het taalniveau B1 of B2 prettiger. Gemiddeld lukte dat dus niet in raadsvoorstellen. Dat hangt ook samen met het gebruik van jargon en afkortingen. Wanneer die worden gebruikt stijgt de moeilijkheid van een tekst al vlug. Eenvoudig en bondig schrijven is een kunst. De filosoof Pascal schreef daarom al eens “*Ik schrijf je een lange brief, want ik heb geen tijd voor een korte.*”. Uit het onderzoek bleek overigens niet dat opstellers van raadsvoorstellen verplicht werden hun tekst te toetsen op leesbaarheid.

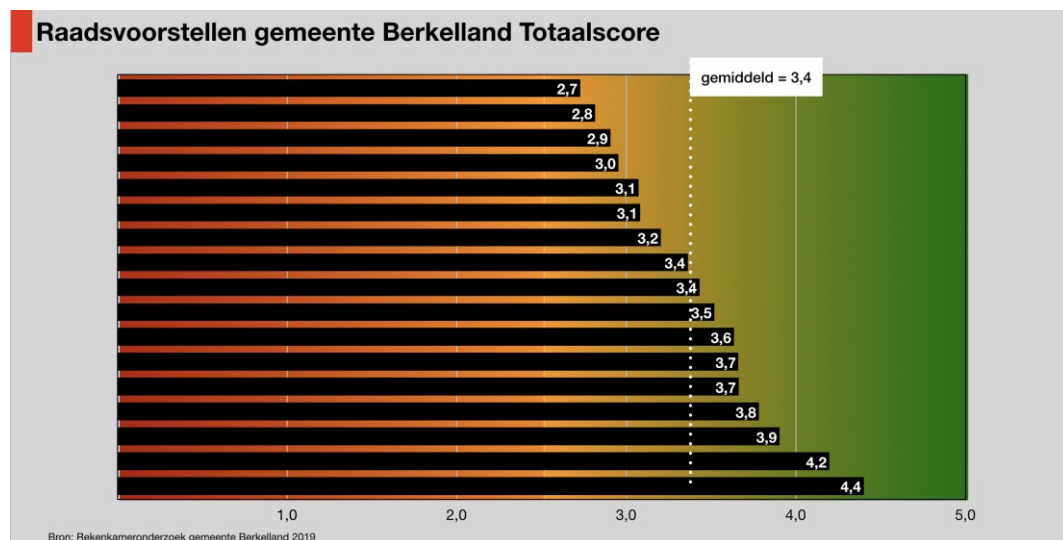
¹⁵ Taalniveaus lopen van het laagste niveau A1 tot het hoogste niveau C2. Iemand met taalniveau A1 begrijpt woorden of namen die vertrouwd zijn en heel eenvoudige zinnen. C2 is het taalniveau van hoogopgeleide mensen. Ze begrijpen zowel concrete als abstracte teksten. Of ze vol staan met jargon of metaforen maakt daarbij niet uit.

Hiervoor zijn hulpprogramma's beschikbaar die teksten op leesbaarheid controleren en suggesties aandragen voor verbeteringen.



7.4 Bevindingen en totaalscore raadsvoorstellen

Van alle zeventien raadsvoorstellen is ook een totaalscore berekend. En het gemiddelde hiervan is een 3,4. Tussen een “voldoende” en “goed”. Het cijfer sluit aan bij het cijfer dat de raadsleden gemiddeld aan de kwaliteit gaven.



De variatie tussen de onderzochte raadsvoorstellen ligt tussen een 2,7 en een 4,4. Het gemiddelde cijfer van alle zeventien raadsvoorstellen komt uit op een 3,4. Tien van de zeventien voorstellen zijn bovengemiddeld. Drie voorstellen scoren onder de 3,0.

Bevindingen uit hoofdstuk 5

16. De score van de kwaliteit van de 17 onderzochte raadsvoorstellen afgezet tegen het normenkader uit paragraaf 1.4 zit tussen de 2.7 en de 4.4.
17. De raadsvoorstellen scoren ruim voldoende bij: consistent en logisch opgebouwd en het toepassen van het sjabloon. ook is inzichtelijk wat het doel is van het voorstel met de bijbehorende activiteiten. De lengte van de voorstellen was ook zeer goed.
18. De leesbaarheid van de voorstellen loopt uiteen van C1, C2 tot B2. De Schrijfwijzer adviseert B1.
19. Raadsleden blijken de achtergrond van een voorstel en een evaluatie het meest te missen.
20. Niet altijd is de lezers van voorstellen duidelijk wat gebeurt wanneer de raad niet met een voorstel instemt en welke alternatieve keuzes mogelijk zijn.
21. De financiën en risico's scoorden maar net voldoende terwijl uit de gesprekken blijkt dat raadsleden dit een belangrijk item vinden.

8 - Zes raadsvoorstellen nader onderzocht

Dit laatste hoofdstuk gaat over de zes raadsvoorstellen die de rekenkamercommissie uitkoos voor nader onderzoek. De rekenkamercommissie koos uit elk domein en van meerdere portefeuillehouders raadsvoorstellen. Hoofdstuk 5 ging in op het *normenkader*, dit hoofdstuk belicht meer aspecten. Hiervoor zijn de opstellers geïnterviewd. Uit de kwalitatieve analyse van de zes raadsvoorstellen kwam een aantal duidelijke aandachtspunten naar voren. In de gesprekken met de opstellers is hierop doorgevraagd. Bijvoorbeeld: waarom bepaalde zaken weinig of veel aandacht in het voorstel kregen. Verder wordt het dictum naast het raadsvoorstel gelegd. Ook is de behandeling van het raadsvoorstel in de commissie en raadsvergadering teruggekeken. Van deze voorstellen is nagegaan hoe lang er over werd gesproken in de raad. Ook of naast politieke vragen, ook technische vragen werden gesteld over het raadsvoorstel. Speciaal is gelet op opmerkingen van raadsleden over de kwaliteit van het voorstel. Dat kan positief of negatief zijn. Elk voorstel staat in een aparte paragraaf.

8.1 Raadsvoorstel: Regio Achterhoek



Op 10 januari 2018¹⁶ sprak de commissie 30 minuten over het voorstel. Er zijn veel vragen over het amendement en de communicatie uit de Regio. Niet over de kwaliteit van het voorstel. Op 7 februari 2018 staan stukken uit de Regio op de agenda maar daarover zijn geen vragen. Daarna is het stuk op 6 juni 2018 in commissie Bestuur en Ruimte besproken. In drie kwartier sprak de raad inhoudelijk over het voorstel. Maar ook waren vragen en bedenkingen over de kwaliteit van het stuk. En op 12 juni 2018 sprak de raad een klein half uur over dit voorstel. Het voorstel werd unaniem overgenomen. Opmerkingen die over de kwaliteit van het raadsvoorstel gingen waren:

1. Dat na twee jaar de nieuwe werkwijze zal worden geëvalueerd beoordelen raadsleden positief.
2. De raad wil dat het college een brief bij voorstel aan de regio doet waarin staat dat de gemeente Berkelland een ander standpunt in kan nemen over lokale zaken.
3. Het doel van het raadsvoorstel is niet alle raadsleden duidelijk, en de doelen die er in staan zijn niet meetbaar. Het doel blijkt in bijlage 3 te staan, niet in het raadsvoorstel.
4. De financiële afspraken staan niet duidelijk genoeg in het raadsvoorstel verwoord.
5. Sommige fracties vinden dat niet helder vermeld staat dat alle zeggenschap bij de raad blijft en dat mondelinge inlichtingen hierover ontoereikend zijn.

¹⁶ Buiten de onderzoeksperiode van dit rekenkamercommissie onderzoek is het stuk in 2017 op 1 november en 6 december 2017 in de commissie bestuur en ruimte besproken en op 19 december 2017 in de raad.

Het raadsvoorstel is een kernachtig stuk met een heldere en logische opbouw. Het voorstel bestaat uit drie pagina's, zonder het dictum en het heeft een uitgebreide toelichting op het raadsvoorstel. De belangrijkste boodschap voor de raad is duidelijk in het stuk opgenomen: instemmen met de wijziging van de regeling waarvan de aanpassingen helder beschreven staan.

Op de financiële aspecten gaat het voorstel nauwelijks in. In de tekst staat:

“Van de gemeenten wordt een extra inwonerbijdrage gevraagd van €2, van de Provincie wordt eveneens een bijdrage van €2 per inwoner gevraagd. De berekeningen in het document ‘De Achterhoek werkt door 2.0’ en het begrotingsonderdeel ‘wat mag het kosten’ betreffen structurele bedragen voor een heel boekjaar.”

Waarvoor structureel “een extra inwonerbijdrage gevraagd van €2” blijft ongespecificeerd. Wel noemt het stuk uitbreiding van de formatie, maar een onderbouwing hiervan ontbreekt. Hoewel de totale kosten voor de gemeente per jaar wel voorhanden zijn, staan die niet in het voorstel. In het voorstel staat wel wat jargon en onverklaarde afkortingen. Uit het onderzoek blijkt dat raadsvoorstellen uit de regio of een gemeenschappelijke regeling de opsteller gehouden is aan een reeds goedgekeurde tekst. Die tekst omzetten naar het verplichte sjabloon van Berkelland kost (veel) tijd en vraagt creativiteit omdat de opbouw van het sjabloon niet 1-op-1 gelijk hoeft te zijn aan de goedgekeurde tekst.

Bij dit voorstel geldt verder dat raadsleden tijdens extra bijeenkomsten informatie kregen en daar vragen stelden. De context en de geschiedenis is in die bijeenkomsten aan de orde gekomen. De regio krijgt minder taken en wordt voornamelijk alleen lobbyorganisatie. De raad van Berkelland heeft veel vragen gesteld over de geplande wijziging in de regeling en daarvoor is ook het juridische advies gevraagd.

Dictum raadsvoorstel - het te nemen besluit:	
1	Instemmen met voorgestelde doorontwikkeling van de regionale samenwerking zoals geformuleerd in Bijlage 1.
2	Hiertoe instemmen met de voorgestelde wijzigingen van de samenwerkingsregeling, resulterend in de Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek (24e wijziging).
3	Het college toestemming geven om ook in te stemmen met de 24e wijziging van de Samenwerkingsregeling Achterhoek.
4	Geen zienswijzen inbrengen ten aanzien van de gewijzigde begroting 2018 en de 1ste begrotingswijziging 2018. De vaststelling door het algemeen bestuur vindt plaats op 11 juli 2018.
5	De secretaris directeur van de Regio Achterhoek opdracht geven tot het laten uitvoeren van een onafhankelijke evaluatie van de nieuwe werkwijze, 2 jaar nadat deze formeel van start gaat.

De raad kan het met de voorgestelde beslispunten eens of oneens zijn. De onderdelen in het dictum zijn helder geformuleerd. Bij punt 5 van het dictum ontbreekt een datum wanneer de raad de evaluatie krijgt. Die datum zou dan ook op de lange-termijn agenda gezet kunnen worden.

8.2 Raadsvoorstel: Concept veiligheidsstrategie en het meerjarenbeleidsplan politie

Concept veiligheidsstrategie en het meerjaren beleidsplan politie

**Commissie: 2 april 2019**
Gemeenteraad: 16 april 2019

**Gesprekstijd: 36 minuten**

**Aantal pagina's: 3**
Aantal bijlagen: 6

**Vragen over inhoud: 5**

**Voor: 26**
Tegen: 0

**3,1****Score op normenkader onderzoek**

Bron: Rekenkameronderzoek gemeente Berckeland 2019

Het raadsvoorstel is in de vergadering van de commissie Sociaal besproken en als hamerstuk geagendeerd in de raadsvergadering. Over het stuk stelden raadsleden zeven technische vragen. De vragen die raadsleden ter verduidelijking van het voorstel stelden, zijn:

1. Hoe burgers over cybercrime worden geïnformeerd.
2. Document staat veraf van de dagelijkse praktijk van agenten.
3. Hoe wordt de lokale prioriteiten meegenomen, SMART doelen ontbreken.
4. Financiële onderbouwing wordt gemist en financiële paragraaf is onduidelijk.
5. De trapsgewijze verhoging van de bijdrage aan veiligheidsstrategie 2019-2023 is wat onduidelijk, omdat de tweede verhoging niet meer nodig is.

Het stuk is drie bladzijden lang, zonder het dictum en heeft geen toelichting. Net als het vorige voorstel is ook dit voorstel geschreven vanuit een afgesproken, regionale tekst. Het stuk bevat vrijwel geen achtergrond van beleid en een overzicht van voorgaande besluiten. Een korte opsomming daarvan maakt het voorstel wellicht wat begrijpelijker voor raadsleden die deze kennis missen.

In het voorstel staat een samenvatting van de bijlagen en de aanleiding van het voorstel wordt uitgelegd. Dit bevordert de leesbaarheid. Door echter wel weer veel jargon te gebruiken, daalt de leesbaarheid. De financiële gevolgen staan per inwoner en voor de gemeente in totaal in het voorstel. Dat de nieuwe bedragen in de Kadernota terugkomen, verheldert. In het onderzoek bleek meermaals dat de 'Argumentatie' in een voorstel naadloos op het 'Besluit' aan moet sluiten. In dit raadsvoorstel staat als argumentatie: *“ Alvorens het Meerjarenbeleidsplan politie en de Veiligheidsstrategie kunnen worden vastgesteld, dient conform artikel 38b, lid 2 Politiewet de gemeenteraad gehoord te worden ”*. In het dictum staat:

Dictum raadsvoorstel - het te nemen besluit:	
1	instemmen met de concept veiligheidsstrategie 2019-2023 en het meerjarenbeleidsplan politie 2019-2023.
2	Instemmen met een verhoging van de bijdrage voor RIEC ON in 2019 van 8 cent per inwoner. De bijdrage wordt nu 23 cent per inwoner.
3	Instemmen met een verhoging van de bijdrage voor het RIEC ON vanaf 2020 met 7 cent per inwoner. De bijdrage wordt dan 30 cent per inwoner.

De rekenkamercommissie constateert dat de causaliteit tussen het geciteerde argument en raadsbesluit onvolledig is en niet naadloos op elkaar aansluit. Het eerste punt van het dictum is duidelijk. Voor het tweede en derde punt ontbreekt het totaalbedrag. Bij dit voorstel wijkt de periode die in het dictum staat (2019-2023) af van de periode in de bijlage (2019-2022). In 2022 zou dit tot onduidelijkheid over het precieze besluit kunnen leiden.

8.3 Raadsvoorstel: Wendbaar woonbeleid



Commissie: 10 januari 2018
Gemeenteraad: 23 januari 2018



Gesprekstijd: 33 minuten
17 minuten



Aantal pagina's: 4
Aantal bijlagen: 4



Vragen over inhoud: 4



Voor: 26
Tegen: 0

2,9 **Score op normenkader onderzoek**

Bron: Rekenkameronderzoek gemeente Berckeland 2019

In de commissie voorafgaand aan de raadsvergadering is het voorstel in 33 minuten besproken. In de vergadering van de raad is het voorstel 'Wendbaar woonbeleid' besproken in een dik kwartier. De vragen van de raad over de kwaliteit in de commissie op 10 januari en in de raad op 23 januari:

1. Er is een enkele vraag over onduidelijk taalgebruik en de toelichting is niet helemaal helder.
2. Er is een vraag over het ontbreken van een samenvatting.
3. Wat gebeurt er als het draagvlak zoals in het besluit is opgenomen onder punt 2 niet wordt gerealiseerd.
4. De cijfers en het sloopfonds in het stuk zijn niet voor alle partijen eenduidig en goed toegelicht.

Het voorstel op zich is anderhalve pagina, een pagina voor het raadsbesluit en nog een pagina met een toelichting. De motie die aanleiding was voor dit raadsvoorstel staat met de datum in het voorstel. Verder is een planning gegeven waarin de raad ziet hoe het college hen informeert, zoals bijvoorbeeld over het verhuisonderzoek. Een van de argumenten in het voorstel: "*We zijn continue bezig ons woonbeleid door te ontwikkelen. Het plan van aanpak wendbaar woonbeleid is daarin de volgende stap die rekening houdt met de motie M17-06. Essentie is dat er gelijktijdig ingezet wordt op 'verminderen' en 'transformatie'. Ze gaan hand in hand. Zonder vermindering van de verouderde woningbouwplannen is er geen ruimte voor de transformatieopgave van bestaande woningen, leegstaande winkelcentra en belangrijke vastgoed in de komende periode*" lijkt meer op een inleiding op het onderwerp dan een argumentatie dat tot een bepaald besluit leidt. Verder staat nogal wat jargon in het stuk, dat niet altijd wordt uitgelegd. Kanttekeningen en risico's ontbreken in het voorstel. Ook staat niet in het stuk waarom die ontbreken. Gezien het onderwerp opmerkelijk, woonbeleid is omgeven met belangen en veel regels. De financiële paragraaf is beperkt tot het noemen van twee bedragen: € 50.000 in 2018 en € 100.000 in 2019 maar zonder een specificatie waaraan het geld zal worden uitgegeven. Ook ontbreken concrete doelen wat met het geld bereikt moet worden.

In het raadsbesluit staat:

Dictum raadsvoorstel - het te nemen besluit:	
1	Het plan van aanpak "Ruimte voor kwaliteit, onderweg naar wendbaar woonbeleid" vaststellen.
2	Voor het plan van aanpak regionaal draagvlak zoeken.

Het eerste besluit is duidelijk: het bijgevoegde plan uitvoeren. Het tweede besluit oogt minder helder. Niet omschreven is wanneer voldoende draagvlak is gevonden en wanneer die periode voorbij is. Bij de argumentatie staat wel een datum. Maar die staat dus niet in het besluit.

8.4 Raadsvoorstel: Villa Smits

Villa Smits

**Commissie: 5 september 2018**
Raad: 18 september 2018

**Gesprekstijd: 20 minuten**
59 minuten

**Aantal pagina's: 3**
Aantal bijlagen: 7

**Vragen over inhoud: 4**

**Voor: 26**
Tegen: 0

3,5 **Score op normenkader**
onderzoek

Bron: Rekenkameronderzoek gemeente Berkelland 2019

In de commissie voorafgaand aan de raadsbehandeling is het stuk in 20 minuten besproken. De raad sprak een uur over de verkoop van een gemeentelijke villa in Eibergen. In de commissie op 5 september en de raad op 18 september zijn de volgende kwalitatieve punten aan de orde geweest:

1. Er is een vraag over een onduidelijke zin.
2. De aanvullende informatie is beperkt.
3. Onduidelijkheid in hoeverre de toezegging hard is over het uitvoeren van activiteiten in de Villa door de koper. Wat zijn de garanties voor inactiviteit?
4. Bij de intentieovereenkomst is de rol van de gemeente niet duidelijk.

Het voorstel van anderhalve pagina. Het raadsbesluit is kort en duidelijk, een toelichting is niet gemaakt. In het stuk staat als aanleiding: "Wij zijn voornemens Villa Smits te verkopen. Met Nywerv B.V. is overeenstemming bereikt over de verkoop van Villa Smits. Er is inmiddels een intentieovereenkomst gesloten met deze partij. Indien de gemeenteraad instemt met de voorgenomen vervreemding zal een koopovereenkomst tussen partijen worden gesloten. Het effect is dat er een nieuwe gebruiker komt in Villa Smits en het pand weer een nieuwe functie krijgt." De geschiedenis en context van de verkoop (waarom wil de gemeente er van af?) ontbreken. Omdat de verkoop zich over meer dan tien jaar uitstrekt, was die achtergrond voor sommige raadsleden wellicht welkom. Niet alle raadsleden zitten al zo lang in de raad. Financieel staat alleen de prijs genoemd, maar zonder een verklaring van de hoogte van het bedrag - dat op het oog met € 175.000 laag lijkt. Ook ontbreekt wat gebeurt als de koper de afgesproken datum van verbouwing niet haalt. Het aantal bijlagen is fors, maar bij ruimtelijke ordening is dat niet ongebruikelijk. Het stuk is helder geschreven, zonder toevlucht te zoeken tot afkortingen en jargon.

Het raadsbesluit is:

Dictum raadsvoorstel - het te nemen besluit:	
1	Geen wensen en bedenkingen inbrengen met betrekking tot de verkoop van Villa Smits aan Nywerv B.V.

Het besluit is concreet omdat de raad precies weet wat er aan de raad wordt gevraagd bij de verkoop van de Villa.

8.5 Raadsvoorstel: Onderwijshuisvesting

Onderwijshuisvesting

**Commissie: 11 maart 2019**
Raad: 19 maart 2019

**Gesprekstijd: 1 uur en 30 minuten**
1 uur en 45 minuten

**Aantal pagina's: 9**
Aantal bijlagen: 11

**Vragen over inhoud: 8**

**Voor: 17**
Tegen: 9

2,7 **Score op normenkader onderzoek**

Bron: Rekenkameronderzoek gemeente Berkelland 2019

Van de zes nader onderzochte raadsvoorstellen debatteerde de raad verreweg het langst over dit voorstel. In de vergadering van de commissie op 11 maart duurde dat anderhalf uur. De wethouder beantwoordde 23 vragen. Enkele fracties stellen voor het raadsvoorstel niet in de vergadering van de raad een week later al te bespreken. Ze vroegen of het stuk aan kon worden gevuld met de door de wethouder toegezegde informatie en antwoorden op schriftelijke vragen. Hiervoor was echter geen meerderheid. De vragen die raadsleden over de kwaliteit stelden:

1. Kosten en budgetten zijn niet duidelijk vermeld.
2. Sommige fracties zijn tevreden met het stuk. Andere zijn teleurgesteld in de kwaliteit. Eén fractie kreeg een verduidelijkende mail. Discussie ontstaat of de hele raad die mail moest krijgen.
3. Het voorstel is niet aangevuld met de toezeggingen van de wethouder en de antwoorden op de schriftelijke vragen. Hiermee is het stuk vanwege de omvangrijke aanvullende informatie incompleet. De raad stelt vragen over de wijze van financiering van de Kindcentra en de rol hierin van de raad.
4. Het aandeel in de financiering door de schoolbesturen is niet duidelijk vermeld.
5. Duurzaamheid en energieneutraliteit is niet volledig in het voorstel opgenomen.
6. Eén van de fracties vindt dat de kaderstellende en controlerende taak van de raad onvoldoende in het voorstel staat.
7. Een fractie geeft aan dat het voorliggende raadsvoorstel afwijkt van een eerder raadsbesluit van 24 januari 2017. Dit was niet in het raadsbesluit opgenomen.

Raadsleden van de oppositie stemden tegen. Een coalitiepartij stemde voor, maar “met zorgen”. Het voorstel is zo nog wel aangenomen. Het voorstel is drie-en-halve pagina lang en heeft een toelichting. De argumenten onderbouwen het besluit. Het vrij lange onderdeel financiën is niet concreet en niet helder. Ofschoon bij ‘communicatie’ staat dat schoolbesturen geïnformeerd zullen worden, is bij ‘initiatief en rol gemeente’ niets ingevuld. Ook geen uitleg waarom de besturen niet betrokken zijn. De planning in het stuk is gedetailleerd en informatief.

Zoals ook uit de raadsbehandeling bleek, verwacht het stuk de raadsleden op sommige punten. Zo ontbreekt in de inleiding uitleg waarom *Kindcentra* nodig zijn. In het voorstel en de bijlagen staan uitgangspunten over “normbedragen, duurzaamheidsmaatregelen, voorfinancieren kindcentra en het beschikbaar stellen van geld voor vervolgstappen” die niet eenvoudig zijn te begrijpen. De raadsleden stelden dan ook erg veel schriftelijke vragen en hieruit blijkt dat het raadsvoorstel niet zelfstandig leesbaar was. Het college geeft antwoord door informatie te verstrekken over de schouw, het onderscheid van een kindcentra met voorfinanciering en een kindcentra zonder voorfinanciering. Het verraste de rekenkamercommissie dat het raadsvoorstel niet is aangepast met deze verduidelijkingen voor de behandeling in de vergadering van de gemeenteraad. Dit had de behandeling in de raad wellicht kunnen bespoedigen.

Het dictum van het besluit is:

Dictum raadsvoorstel - het te nemen besluit:	
1	Vaststellen van onderstaande drie uitgangspunten over onderwijshuisvesting: A. volgen van en werken met normbedragen per m2 voor de (ver)nieuwbouw van schoolgebouwen zoals voorgesteld door de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG). De hoogte van dit normbedrag ligt in 2019 op 1.851 euro per m2. B. Ernaar streven de duurzaamheidsmaatregelen in schoolgebouwen naar een zo hoog mogelijk niveau te brengen, richting de norm ‘energieneutraal gebouw (ENG)’ tenzij energieneutraliteit realiseren op ander wijze kostenefficiënter is. Hiervoor worden zonodig extra financiën vrijgemaakt. Een eventueel (extra) exploitatievoordeel voor schoolbesturen als gevolg van deze extra duurzaamheidsmaatregelen vloeit in principe terug naar de gemeente. C. Bouwen van Kindcentra mogelijk maken door de oppervlakte voor gebruik door de kinderopvang voor te financieren.
2	Beschikbaar stellen van 75.000 vanuit de reserve onderwijshuisvesting om vervolgstappen te kunnen zetten voor het opstellen van een integraal huisvestingsplan.

Het dictum is niet helder over de uitgangspunten voor het integraal huisvestingsplan: punt 1.a noemt het VNG-bedrag dat in 2019 geldt, maar noemt geen bedrag. Ook de zin: *“Een eventueel (extra) exploitatievoordeel voor schoolbesturen als gevolg van deze extra duurzaamheidsmaatregelen vloeit in principe terug naar de gemeente”* kan duidelijker door uit te leggen wat met “in principe” is bedoeld. Bij 1.c staat niet wie het betaalt. Kortom, deze passage in het dictum is niet duidelijk over de financiële consequenties van het besluit. Punt 2 is duidelijk, maar hier ontbreekt de datum van oplevering van het plan.

8.6 Raadsvoorstel: Lokaal inclusie agenda

Lokaal inclusie agenda

	Commissie: 6 februari 2018 Raad: 20 februari 2018		Gesprekstijd: 16 minuten
	Aantal pagina's: 5 Aantal bijlagen: 1		Vragen over inhoud: 1
	Voor: 26 Tegen: 0	4,4	Score op normenkader onderzoek

Bron: Rekenkameronderzoek gemeente Berkelland 2019

Het voorstel werd in een klein kwartier besproken. Over de kwaliteit werd opgemerkt:

1. De fracties zijn tevreden met het stuk en er zijn geen vragen over onduidelijkheden.

Het voorstel is twee-en-halve pagina lang en heeft een toelichting. Het stuk is zonder bijlagen te lezen, logisch opgebouwd, heeft een samenvatting en een plan van aanpak. De evaluatie is genoemd en staat met datum gepland. Bij het kopje communicatie is helder aangegeven welke groepen inwoners betrokken worden en ook op welke manier. Bij het kopje financiën staat een bedrag van € 75.000 voor 2018 en € 150.000 voor 2019. In het raadsvoorstel is niet opgenomen welke activiteiten en welke doelen met die middelen worden gerealiseerd, dit staat in de bijlage. Het sjabloon voor raadsvoorstellen is in 2016 uitgebreid met een nieuw kopje "VN-verdrag". Het besluit luidt:

Dictum raadsvoorstel - het te nemen besluit:

- 1 De Lokaal Inclusie Agenda Berkelland 2018-2019 vast te stellen.

Het te nemen besluit is kort en helder opgesteld.

8.7 Bevindingen

Bevindingen uit hoofdstuk 6

22. De gemeenteraad Berkelland heeft de zes raadsvoorstellen heel verschillend behandeld van snel in circa 16 minuten tot langdurig in drie uur en een kwartier.
23. Bij de zes raadvoorstellen worden tijdens de behandeling de volgende verbetervoorstellen genoemd: voorstel meer schrijven naar de dagelijkse praktijk, financiële onderbouwing kan duidelijker, taalgebruik kan begrijpelijker en er zijn vragen over de aanvullende informatie. Raadsleden vragen waarom die niet in een nieuw aangepast voorstel is opgenomen, zodat in de toekomst de besluitvorming eenvoudig kan worden teruggevonden.
24. Verbetermogelijkheden bij de nadere analyse: “*N.v.t.*” wordt gebruikt en in sommige gevallen was een toelichting wenselijk. *Financiën* kunnen vaak beter in het stuk worden toegelicht. De *relatie tussen het besluit en de argumentatie* is niet altijd duidelijk. En het ontbreekt in sommige voorstellen aan context en eerdere besluiten over het onderwerp van het raadsvoorstel.
25. Bij de zes onderzochte raadsvoorstellen zijn ook kwalitatief goede voorbeelden aanwezig, zoals bijvoorbeeld planning van te nemen besluiten in de toekomst, doelgroepen en betrokken worden beschreven. Maar ook zijn er goede voorbeelden van een helder dictum en een duidelijk geschreven voorstel.

Bijlage 1 - Xential en toelichtende tekst

xential

Ingelogd als

Gegevens raadsvoorstel

Format raadsvoorstel

Zaaknummer
Onder welk zaaknummer wordt het document opgeslagen? Is er geen zaaknummer, dan kan een zaaknummer aangevraagd worden via zaak@gemeentebekeland.nl

Onderwerp
Graag schrijven in de "wij" vorm en niet in de "ik" vorm

Wie is de portefeuillehouder ?

☐ H.J. Bosman
☐ M. van der Neut
☐ G.J. Teselink
☐ J.H.A. van Oostrum
☐ M.H.H. van Haaren-Koopman

Te nemen besluit

Datum raadsvergadering

		september							2019							
		ma	di	wo	do	vr	za	zo								
35		26	27	28	29	30	31	1								
36		2	3	4	5	6	7	8								
37		9	10	11	12	13	14	15								
38		16	17	18	19	20	21	22								
39		23	24	25	26	27	28	29								
40		30	1	2	3	4	5	6								

Vandaag

xential

Ingelogd als

Raadsbesluit

Format raadsvoorstel

Van welke datum is het B&W voorstel ?

12 september 2019 x
12 september 2019

Raadsbesluit

Op welke datum is het Raadsbesluit genomen ?

12 september 2019
12 september 2019

Doel en effect van het voorstel

Format raadsvoorstel

Waarom dit voorstel en wat is het effect
Wat is de aanleiding (bijv. verzoek buurt, wetswijziging of motie) en wat moet er bereikt worden (kort, bondig en meetbaar)

Argumentatie
Nummering bij besluiten aanhouden bij Argumentatie

Kantttekeningen en risico's

Toelichting raadsvoorstel

Format raadsvoorstel

Toelichting
Details en technische informatie, voorgeschiedenis, onderliggende zaken, illustraties, casus, links naar filmpjes op youtube, uitwerking evaluatieopzet, uitwerking BOB procedure

Onderwerpen onderverdelen.
Kort/Zakelijk houden.

Financiën
Denk aan bijvoorbeeld dekking, kosten/baten, subsidie, financiële gevolgen, najaarsnota, enz.)

Voldaan aan VN verdrag
Voldoet het voorstel aan het VN verdrag voor de rechten van de mensen met een beperking.
Zie toelichting formats op intranet.

☐ Ja
☐ Nee
☐ NVT

Communicatie
Wanneer en voor wie

Overleg vooraf met de communicatie adviseur

Initiatief, participatie en rol gemeente
Wie heeft initiatief genomen en wie is de eigenaar; hoe is de participatie verlopen; hoe wordt de rol van de gemeente ingevuld.

Planning en evaluatie
Tijdsplan inclusief evaluatieopzet; evaluatieopzet uitwerken in toelichting.

Bijlage 2 – Selectiecriteria raadsvoorstellen door de rekenkamercommissie

Voor het onderzoek selecteerde de rekenkamercommissie 15 voorstellen uit de periode 2018 - juni 2019, onderzoek van alle 136 raadsvoorstellen in deze periode is voor een *quick scan* niet uitvoerbaar. Van deze 15 voorstellen zijn zes voorstellen nader onderzocht. De criteria die de commissie aanhield waren:

1. Raadsvoorstellen uit de periode januari 2018 – juli 2019: 136 raadsvoorstellen, raadsvoorstellen die betrekking hebben op benoemingen zijn buiten beschouwing gelaten.
2. Vervolgens zijn de raadsvoorstellen gerangschikt naar de drie bij de gemeente Berkelland bekende beleidsterreinen/domeinen en portefeuilles. Te weten:
 - a. Bestuurlijk (en financieel) van aard:
 - b. Ruimtelijk van aard
 - c. Sociaal (maatschappelijk) van aard
3. Uit deze indeling zijn voor deze 3 domeinen een 25 raadsvoorstellen naar aard, beleidsproces en portefeuillehouder geselecteerd:
 - a. Bestuurlijk: 7
 - b. Ruimtelijk: 11
 - c. Sociaal: 7
4. Uit de 25 voorgeselecteerde raadsvoorstellen zijn vijftien geselecteerd. Om tot vijftien raadsvoorstellen te komen zijn voor elk domein vijf voorstellen nodig. Van deze vijftien worden zes diepgaand/ uitgebreid onderzocht. Twee per beleidsterrein diepgaand en drie minder diepgaand.
5. Raadsvoorstellen zijn op de raadsagenda ondergebracht naar besprekstuk en hamerstuk. Besprekstukken hebben de voorkeur omdat een discussie kan gaan over inhoud en vorm. Een hamerstuk kan getuigen van een goed opgesteld voorstel en om die reden zijn er ook per beleidsterrein minimaal een hamerstuk toegevoegd.

Bijlage 3 – Bronnen

Geïnterviewden

Ter verdieping van dit onderzoek zijn interviews gehouden. De gespreksverslagen van deze interviews zijn ter verificatie aan de gesprekspartners voorgelegd en geaccordeerd. De verslagen dienen als achtergrondinformatie voor de Nota van Bevindingen. De lijst van geïnterviewde personen is bekend bij de rekenkamercommissie.

Het college
De gemeentesecretaris
Zes ambtenaren die de voorstellen schreven
Vier programmamanagers
De griffier
Raadsleden in een groepsgesprek
Raadsleden per telefoon

Bronnen de gemeente Berkelland

Schermprent Xential (sjabloon), augustus 2019
Reglement van Orde, Berkelland 2019
Schrijfwijzer Berkelland, september 2015
Teamplan Team bestuursondersteuning 2019
A3 Digitaal jaarplan
Bestuurlijk wederhoor van het rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen, 18 december 2015
B&W besluit over RKC onderzoek naar kwaliteit raadsvoorstellen, 19 januari 2016

Raadsvoorstel rapport rekenkamercommissie kwaliteit raadsvoorstellen 12 april 2016
Brief van de ambtelijke organisatie
Verslagen en memo raadswerkgroep 2012, 26 januari 2012 en 7 maart 2012

Overige bronnen

Gemeentewet
Reglement van orde gemeenteraad gemeente Haaren
Website Xential geraadpleegd 5 november 2019
Rekenkamer Lelystad onderzoek Raadsvoorstellen 2012
Nederlandse vereniging raadsleden, beoordelingskaart

Bijlage 4 - Raadsvoorstellen onderzocht

Zes raadsvoorstellen diepgaand onderzocht

1. Doorontwikkeling samenwerking Regio Achterhoek “De Achterhoek werkt door 2.0”
2. Concept Veiligheidsstrategie 2019-2023 en meerjarenbeleidsplan politie 2019-2023
3. Verkoop Villa Smits
4. Plan van Aanpak wendbaar woonbeleid
5. Onderwijshuisvesting
6. Lokaal Inclusie Agenda (Plan van Aanpak)

Zeventien raadsvoorstellen gescoord op de normen

1. Wijziging gemeenschappelijke regeling Sociale Dienst Oost Achterhoek
2. Aankoop aandelen Twence
3. Jaarstukken 2018 gemeente Berkelland
4. Update Ontwikkelagenda ruimtelijke leefomgeving
5. Ambitiedocument Omgevingswet Berkelland
6. Buitengebied Diepenheimseweg 29 Neede 2019
7. Welzijnsraad
8. Beleidskader en uitvoeringsprogramma sociaal domein en financiële onderbouwing
9. Beleidskader Muziek-, Kunst- en Cultuuronderwijs in Berkelland
10. Doorontwikkeling samenwerking Regio Achterhoek “De Achterhoek werkt door 2.0”
11. Concept Veiligheidsstrategie 2019-2023 en meerjarenbeleidsplan politie 2019-2023
12. Verkoop Villa Smits
13. Plan van Aanpak wendbaar woonbeleid
14. Onderwijshuisvesting
15. Lokaal Inclusie Agenda (Plan van Aanpak)
16. EXTRA: Water
17. EXTRA: Energie

Bijlage 5 - Uitgewerkt normenkader

		1	2	3	4	5	Toelichting
Formeel	Het gemeentelijk sjabloon is toegepast	Niet gebruikt.	Gebruikt maar minder dan de helft ingevuld	Gebruikt en tegen de 75% is ingevuld	Gebruikt en tegen de 90% ingevuld	Gebruikt en alles ingevuld	Sjabloon kent geen overbodige onderdelen. Als "n.v.t." gebruikt is, volgt een toelichting waarom.
	Het raadsvoorstel is op zichzelf staand leesbaar	Vrijwel elk onderdeel verwijst naar een bijlage.	De lezer moet meer dan vijf / veel bijlagen raadplegen	De lezer moet twee / beperkt aantal bijlagen raadplegen	De lezer moet een bijlage raadplegen	De tekst is volledig zonder bijlage.	Niet ieder raadslid kan alle bijlagen lezen. De strekking moet volledig in de tekst staan.
	Het voorstel heeft geen open einde	Het voorstel heeft vier of meer (veel) open eindjes	Het voorstel heeft drie (een aantal) open eindjes	Het voorstel heeft twee (beperkt) open eindjes	De tekst heeft nog een open einde	Alle voorstellen zijn volledig.	Een 'open einde' laat aan het einde van het voorstel zaken te raden over.
	Het voorstel verwijst naar bijlagen en geeft reden voor toevoeging aan (indien bijlage substantiële omvang wordt een samenvatting toegevoegd) en andere beleidsdocumenten waar nodig	Van geen enkele bijlage is een samenvatting	Van de bijlage ontbreken meer dan vier (veel) samenvattingen	Van de bijlage ontbreken twee of drie (beperkt aantal) samenvattingen	Van de bijlagen ontbreekt een samenvatting	De bijlage staan kort samengevat in het voorstel.	Bijlage staan vaak op zichzelf en vereisen leestijd. Verwijzing zonder samenvatting van de strekking kost extra leestijd en eist een uitstapje van het raadsvoorstel.
	Het voorstel beschrijft toepasselijke wet- en regelgeving, indien wordt afgeweken van modelverordeningen wordt dit gemotiveerd. Bij nieuwe verordeningen/regels is een was-woord lijst toegevoegd	Alles ontbreekt	Alles ontbreekt maar uitgelegd wordt waarom	Twee van de drie ontbreken	Van de drie elementen ontbreekt er eentje	Alle regelgeving is beschreven. Afwijkingen worden gemotiveerd en benoemd. Was/woord-lijst aanwezig (mag als bijlage).	Lezing van het voorstel met deze drie elementen voorkomt dat raadsleden zelf controleren moeten.
	Als bestaand beleid wordt gewijzigd is een evaluatie bijgevoegd	Geen evaluatie en geen uitleg.	Het voorstel legt uit waarom een evaluatie ontbreekt.	Het voorstel bevat een summier omschrijving van de resultaten.	Het voorstel geeft een evaluatie. Maar geen duiding.	Een evaluatie en duiding van de resultaten staat in de tekst.	Raadsvoorstellen gaan soms uit van bestaand beleid en dan is uitleg waarom beleid verandert met een overzicht van bereikte resultaten voor een raadslid handig.
Zakelijk	De inhoud is consistent en logisch opgebouwd	De tekst toont geen samenhang.	Het voorstel bestaat uit losse elementen die elkaar herhalen of tegenspreken.	Het voorstel bestaat uit losse onderdelen die elkaar niet herhalen of tegenspreken.	Het voorstel is logisch opgebouwd maar toont herhaling of mist verbanden	Het stuk loopt feilloos.	Consistent betekent samenhangend en een logische opbouw betekent dat het voorstel zo op is gebouwd dat het een vanzelfsprekend uit het voorgaande volgt.
	De context is duidelijk. Het voorstel bevat een overzicht van de voorgeschiedenis, aanleiding en eerdere raadsbesluiten/ beleidsstukken over dit onderwerp	Geen historie, geen uitleg.	Alles ontbreekt maar met algemene uitleg waarom.	Van vorig beleid, raadsbesluiten en aanleiding ontbreken twee.	Van vorig beleid, raadsbesluiten en aanleiding ontbreekt er eentje.	Kort en duidelijk zijn alle voorgaande stappen in het onderwerp toegelicht.	Raadsleden kennen niet altijd de voorgeschiedenis en die opzoeken kost tijd en haalt de lezer uit het verhaal. Een leesbare chronologie helpt dan.
	Het voorstel gaat in op de beoogde gevolgen en/ of effecten van het voorstel	Doel ontbreekt	Van het rijtje SMART ontbreken vier onderdelen.	Van het rijtje SMART ontbreken drie onderdelen.	Van het rijtje SMART ontbreken een of twee onderdelen.	Doel is specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgeboden. (SMART)	Een voorstel heeft een doel. Zonder doel is in het Fries synoniem voor 'zinloos'.
	Het voorstel legt een verband tussen doel, middelen en activiteiten	Ontbreekt.	Ontbreekt maar uitgelegd wordt waarom.	Een verband tussen middelen en activiteiten, maar zonder het doel.	Verbanden tussen middel, doel en activiteit is tekst maar zonder aantallen.	Alle verbanden worden gelegd en van getallen voorzien.	Veel voorstellen kosten geld of inzet van mensen en andere middelen. Het verband hiervan met een doel kan het raadslid een baten/lasten-afweging maken.
	De voorgestelde beslissingen worden onderbouwd met feiten en argumenten, en op welke beslispunten de argumenten betrekking hebben, zodat de raad weet waar ze "ja" / "nee" op zegt	Argumenten ontbreken,	Het voorstel noemt een enkel argument.	Sommige argumenten ontbreken.	De argumenten zijn deels niet onderbouwd met feiten.	Elke beslissing is met controleerbare feiten in argumenten onderbouwd.	Voorstellen hebben vaak meerdere deelbesluiten. Elk besluit onderbouwt het college met een argument dat duidelijk is en zonodig onderbouwd met feiten.
	Alternatieven/ scenario's en de gevolgen daarvan zijn uitgewerkt	Geen alternatieven..	Het stuk noemt een enkel alternatief zonder gevolg.	Het stuk noemt meerdere alternatieven maar zonder gevolgen.	Een enkel alternatief met uitgewerkte gevolgen staat in het voorstel.	Met gevolgen uitgewerkte alternatieven staan in het voorstel.	Voorstellen kunnen naast de gewenste richting alternatieven geven waardoor de gevolgen van een 'nee' duidelijk worden.
	Hoe inwoners en belanghebbenden zijn betrokken, staat beschreven in een afzonderlijke alinea paragraaf	Geen vermelding.	Niet betrokken, maar met uitleg	Enkele groepen of inwoners zijn betrokken, maar sommigen ook niet.	De wijze waarop bewoners betrokken zijn maar geen inhoudelijke informatie.	Een helder stuk over de wijze waarop inwoners zijn betrokken en wat daaruit kwam.	Nogal wat voorstellen hebben gevolgen voor inwoners en als die zijn betrokken, informeert dat raadsleden.
	Het voorstel heeft een vervolgprocedure en planning wanneer het voorstel zal zijn uitgevoerd of eindigt en eventuele toekomstige besluitvorming die al is voorzien wordt beschreven	Geen vermelding.	Geen vermelding, maar uitgelegd waarom.		Een korte planning zonder uitleg van de gevolgen.	De vervolgprocedure en een planning met data is aanwezig.	Als een besluit is genomen volgen vaak nog meerdere stappen voordat uitvoering een feit is. Een kort overzicht daarvan helpt raadsleden.
	Benodigde financiën (incidenteel of structureel) en andere middelen staan beschreven in een aparte paragraaf	Geen vermelding.	Geen vermelding, maar uitgelegd waarom.	Vermelding van de kosten. Zonder dekking. Geen verschil incidenteel of structureel.	Vermelding van incidentele en structurele kosten.	Vermelding van incidentele en structurele kosten. Tevens een overzicht van baten en andere middelen.	Om een voorstel te kunnen uitvoeren moeten financiële consequenties vooraf duidelijk zijn.
	Het voorstel heeft een risicoparagraaf en of kanttekeningen	Geen vermelding.	Geen vermelding, maar uitgelegd waarom.	Globale uitwerking van risico's.	Risico's staan uitgewerkt en gevolgen daarvan staan erbij.	Risico's staan uitgewerkt en gevolgen daarvan staan erbij. Andere kanttekeningen staan ook in het voorstel.	Risico's benoemen kan voor een raadslid de blik op het besluit veranderen. Niet iedereen kent namelijk zelf alle risico's.
	Het voorstel noemt de raakvlakken met andere beleidsterreinen en/ of de afstemming met andere afdelingen (integraal)	Geen vermelding.	Geen vermelding, maar uitgelegd waarom.	Beleidssterreinen worden genoemd.	Afstemming met andere beleidsterreinen wordt uitgelegd.	Het voorstel is vanuit alle betrokken beleidsterreinen opgesteld (integraal)	Voorstellen kunnen gevolgen hebben buiten het gezichtsveld van het onderwerp zonder dat raadsleden dat weten. Dit kan ongelukken voorkomen maar ook beter beleid aanmoedigen.
Taal	Het voorstel is in heldere taal geschreven, maximaal B2	C2	C1			B2	Hiervoor gebruiken we www.accessibility.nl
	Het voorstel heeft een duidelijke inleiding	Geen inleiding.	Een enkele zin ter inleiding.	een beperkte maar niet compleet duidelijke inleiding		Een inleiding.	Voor de schrijver van wal steekt met het eigenlijke voorstel is een korte beschrijving van wat de lezer voorgeschoteld krijgt, vereist.
	Vaktermen en afkortingen zijn uitgelegd	Geen uitleg.	Vijf keer ontbreekt uitleg van jargon of afkortingen.	Drie keer ontbreekt uitleg van jargon of afkortingen.	Alle afkortingen en jargon zijn uitgelegd.	Alle afkortingen zijn uitgelegd en jargon ontbreekt.	Hoe vaak een afkorting ook gebruikt wordt, de eerste keer in elke tekst is uitleg nodig. Dit geldt ook voor jargon of vaktaal. Beter is jargon te vermijden.
	Het voorstel is niet langer dan nodig, geeft hoofdlijnen en belangrijkste informatie weer	Herhalingen en overbodige tekst komen meermaals voor.	De hoofdlijnen ontbreken.	d hoofdlijn staat erin maar is niet concreet	Geen overbodige tekst.	Geen herhalingen. Geen overbodige tekst. Alles staat in het voorstel.	Te lang en te kort vermijden is een kunst, maar het vermijden van herhaling en overbodige tekst is het beste begin.
	Het voorstel begint met een bondige samenvatting	Geen samenvatting.	Geen samenvatting, summier uitleg.	De samenvatting is te lang en herhaalt hele zinnen in de tekst.	De samenvatting is lang en maar herhaalt geen hele zinnen uit de tekst.	Kort, bondig en informatief.	Wie niet het hele stuk leest moet na de samenvatting toch genoeg weten.