

Onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen



Rekenkamercommissie Almelo

10 maart 2016

Colofon

RekenkamerCommissie Almelo

Dit onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd

Onderzoekers:

Mevrouw dr. M.S. de Vries

De heer drs. E. de Haan

De heer drs. A.A. de Boer

Contactgegevens

RekenkamerCommissie Almelo

Postbus 5100

7600 GC Almelo

Telefoon 0546-541765

E-mail a.deboer@almelo.nl

Inhoudsopgave

Pagina

Deel 1: Bestuurlijk rapport

Voorwoord	5
1. Inleiding	
1.1 Probleemstelling en centrale onderzoeksvraag	6
1.2 Aansluiting bij de actualiteit	7
1.3 De aanpak van het onderzoek/leeswijzer	7
2. Samenvatting van de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen	
2.1 Hoe komt een raadsvoorstel in de gemeente Almelo tot stand?	9
2.2 Wat is de kwaliteit van het raadsvoorstel?	9
2.3 Hoe leesbaar is het raadsvoorstel?	9
3. Conclusies	12
4. Aanbevelingen	13
5. Bestuurlijke reactie	14
6. Nawoord van de Rekenkamercommissie	16

Deel 2: Nota van bevindingen

7. Normenkader	
7.1 Proces	19
7.2 Inhoud	19
7.3 Vorm	19
8. Bevindingen / feitencomplex	
8.1 Beschrijving beleid, procedures en processen	20
8.2 De praktijk van beleid, procedures en processen	21
8.3 Bevindingen kwaliteit raadsvoorstellen	21
8.4 Bevindingen kwaliteit raadsvoorstellen door raadsleden	27
8.5 Analyse notulen raadsvergaderingen	28
Bijlagen:	
A. Lijst geïnterviewde personen	30
B. Checklist kwaliteit raadsvoorstellen	31
C. Checklist format raadsvoorstel	32
D. Format raadsvoorstel	34
E. Format collegevoorstel	37
F. Routing college- en raadsvoorstellen	39

Deel 1: Bestuurlijk rapport

Voorwoord

De RekenkamerCommissie Almelo (RCA) heeft een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van raadsvoorstellen. De centrale vraag in het onderzoek luidt: Zijn de raadsvoorstellen, zoals geformuleerd door het college en door de wijze waarop zij worden voorgelegd aan de raad, zodanig navolgbaar voor de raad dat deze zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren? Ten behoeve van het onderzoek is gekozen voor het analyseren van een zestiental raadsvoorstellen uit het beleidsprogramma sociale agenda over de periode 1 juli 2013 tot en met 31 december 2014. Waar het onderzoek verbeterpunten in de uitvoering aan het licht brengt, brengt de RCA deze onder de aandacht van de raad. Hiermee worden de kaderstellende en controlerende rollen van de raad ondersteund.

Het onderzoek is gestart in november 2014 en geëindigd met de afronding van de conceptnota van bevindingen in oktober 2015. De conceptnota van bevindingen is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd. Doel was om de door de RCA 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.

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

Namens de RekenkamerCommissie Almelo
drs. E. de Haan,
voorzitter
8 maart 2016

1. Inleiding

Het college heeft de taak besluitvorming in de gemeenteraad voor te bereiden (gemeentewet artikel 160b). Deze voorbereiding mondt meestal uit in een raadsvoorstel waarmee de raad zijn kaderstellende rol kan vervullen. Een belangrijk instrument dat de raad heeft om een raadsvoorstel te beoordelen is het voeren van een openbaar debat. Een goed debat scherpt ideeën, daagt een bestuurder uit en maakt duidelijk waar een fractie voor staat. Een debat helpt ook om publieke verantwoording af te leggen voor genomen besluiten. Een goed debat vraagt echter om een goede voorbereiding. Debatteren doe je op basis van maatschappelijke, politieke en soms persoonlijke opvattingen, maar debatten kunnen niet zonder een goede informatievoorziening. Raadsvoorstellen, op basis waarvan een debat gevoerd wordt, dienen dan ook aan een aantal vormvereisten te voldoen. Zo dient een raadsvoorstel zodanig te zijn ingericht dat de lezer zonder vak- of achtergrondkennis besluiten kan begrijpen en uitleggen. Ook dient een raadslid de totstandkoming en de achterliggende motivatie om tot een bepaald besluit te komen zonder achterliggende stukken te kunnen volgen. Raadsleden zijn immers geen professionals en moeten hun werk veelal in de schaarse vrije (avond)uurtjes uitoefenen.

Raadsvoorstellen worden veelal geschreven door professionals. Hun voorstellen staan vaak aan de basis van vergaande besluiten die invloed hebben op een lokale samenleving en de individuen daarbinnen. Ambtenaren hebben doorgaans een hoog opleidingsniveau met een diepgaande inhoudelijke kennis, die zij – naar behoefte – delen met collega's en bestuurders. Maar daarmee is niet vanzelfsprekend dat zij hun werk verrichten in een professionele organisatie. Daarvoor zijn werkstijlen en afspraken nodig die een individuele stijl en kennis overstijgen. De beleidsstukken voor de gemeenteraad vormen daarmee in zekere zin een weerspiegeling van de organisatiecultuur. Het college van de gemeente Almelo onderkent dit en investeert, door middel van standaardisering van het beslisproces, in de kwaliteit van raadsvoorstellen. Daartoe is een project opgestart in 2008 om de processen te verbeteren die leiden tot meer uniformiteit in het proces van besluitvorming van raad en college. Zo is een nieuw format geïntroduceerd en zijn er nieuwe afspraken gemaakt met betrekking tot het paraferen van voorstellen en afstemming met de portefeuillehouder(s). Bij de introductie van de nieuwe werkwijze in 2008 zijn introductiebijeenkomsten georganiseerd en er zijn specifieke opleidingen opgenomen in het concern opleidingsplan en een herhalingsstraining in de tweede helft van 2013 op het gebied van schrijven en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Bij de introductie van Decos en begin 2014 zijn er opfriscursussen geweest.

Vanaf 1 juli 2013 kent Almelo een gewijzigde organisatiestructuur waarbij integraal management centraal staat. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid van de kwaliteit van raadsvoorstellen bij de sectordirecteuren.

Met het onderzoek dat u nu leest wil de rekenkamercommissie Almelo (RCA) een bijdrage leveren aan het verbeteren van het debat in de raad. De RCA heeft daartoe een aantal recente raadsvoorstellen geanalyseerd en de bevindingen treft u in dit rapport aan.

1.1 Probleemstelling en centrale onderzoeksvraag

Bij de voorbereiding van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie de verschillende definities van kwaliteit verkend en gekozen voor de brede definitie: *'een klant krijgt wat hij verwacht'*. Uiteraard is de gemeenteraad geen klant. Een gemeenteraad kan, als hij ontevreden is over de 'leverancier', het college, niet besluiten elders te shoppen en een ander college de opdracht te verlenen. Ook is een gemeenteraad geen homogene groep, zodat de verwachtingen over kwaliteit ver uiteen kunnen lopen. Een tweede aspect waar de RCA bij de vraagstelling tegenaan loopt is dat de kwaliteit van raadsvoorstellen vanuit diverse invalshoeken kan worden benaderd.

Een (beperkte) opsomming:

- Vanuit de techniek: Het is technisch goed geschreven, begrijpelijk, en zelfstandig leesbaar;
- Vanuit de visie van de opdrachtgever: Het college krijgt een raadsvoorstel dat besluitrijp is;
- Vanuit de burger: Deze begrijpt het voorstel en kan aangeven welke gevolgen dit voor hem heeft;
- Vanuit de raad zelf: Het voorstel is zodanig duidelijk, dat de raad zijn drie belangrijkste taken, kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging kan uitvoeren.

Om te voorkomen dat wij een te uitgebreid kwalitatief onderzoek doen, heeft de RCA er voor gekozen om de raad (als geheel), en zijn kaderstellende en controlerende taken, als uitgangspunt te nemen.

Wij hebben de centrale vraag als volgt geformuleerd:

Zijn de raadsvoorstellen, zoals geformuleerd door het college en door de wijze waarop zij worden voorgelegd aan de raad, zodanig navolgbaar voor de raad dat deze zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren?

1.2 Aansluiting bij de actualiteit

In 2014 heeft de RCA een onderzoek gedaan naar de verdeling van bestuursbevoegdheden in de gemeente Almelo. Een van de bevindingen was dat de raad niet altijd weet of hij bevoegd is tot het nemen van een besluit of dat dit gedelegeerd dan wel gemandateerd is. Ook is het niet altijd duidelijk wat de strekking van een besluit is en de bestuurlijke betekenis van 'het horen van de raad' bij min of meer grote beleidswijzigingen. In de recente masterclass van professor Elzinga tijdens de raadsexcursie op 13 juni 2014 heeft hij hier ook aandacht voor gevraagd.

Een tweede belangrijke ontwikkeling is die van de zogenoemde decentralisatieoperaties. De gemeenteraad van Almelo wordt hier zeer intensief bij betrokken. Er is een raadstransitieteam opgericht om de raad in een vroegtijdig stadium een rol te geven bij de besluitvorming(sdocumenten). Maar ook hier is niet altijd duidelijk welke informatiebehoefte de raad heeft, wat van hem gevraagd wordt en waartoe hij heeft besloten.

De RCA wil inzichten uit het onderzoek naar bestuursbevoegdheden en uit de decentralisatieoperatie meenemen in het onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen.

1.3 De aanpak van het onderzoek en leeswijzer

De onderzoeksvraag wijst direct naar criteria waar raadsvoorstellen aan dienen te voldoen. Dergelijke criteria kunnen aan meerdere bronnen worden ontleend. We zullen deze indelen en analyseren aan de hand van de volgende drie deelvragen:

- a) proces (hoe komt een raadsvoorstel in de gemeente Almelo tot stand?);
- b) inhoud (wat is de kwaliteit van het raadsvoorstel?);
- c) vorm (hoe is het raadsvoorstel opgesteld en hoe leesbaar en toegankelijk is het raadsvoorstel?).

Op basis van deze drie deelvragen is een normenkader opgesteld. In hoofdstuk 7 is dit normenkader verder uitgewerkt en toegelicht.

In hoofdstuk 8 staan de feitelijke bevindingen van het onderzoek. In hoofdstuk 8.1 en 8.2 wordt in theorie en praktijk ingegaan op het proces van beleid en totstandkoming van een raadsvoorstel (procedures en processen), zie deelvraag a.

In hoofdstuk 8.3. zijn de resultaten en de bevindingen van de geanalyseerde raadsvoorstellen weergegeven. Ten behoeve van het onderzoek zijn alle raadsvoorstellen die betrekking hebben op de decentralisatieoperaties, aangevuld met de overige voorstellen uit het beleidsprogramma sociale agenda in onze onderzoeksperiode (vanaf medio 2103 tot en met 2014), aan een analyse onderworpen. De raadsvoorstellen zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- Zij zijn aan de raad voorgelegd (ter besluitvorming, ter kennisname, ter informatie etc.);
- Zijn de raadsvoorstellen en overige documenten opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college, maar geschreven door een of meer beleidsmedewerkers van de gemeente Almelo;
- Zijn de voorstellen en overige documenten opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college, maar geschreven door een ander bestuursorgaan of verbonden partij.

De geselecteerde raadsvoorstellen zijn stuk voor stuk uitgediept en beoordeeld aan de hand van het normatieve kader (zie hoofdstuk 7). Dit leverde per onderzocht raadsvoorstel een indicatie op over de kwaliteit. Deze indicaties zijn nader onderzocht door middel van interviews met de griffier, de opstellers van het voorstel en de zogenoemde toetsers. Daarnaast hebben een vijftal raadsleden aan de hand van het normenkader hun oordeel gegeven over twee van de zestien raadsvoorstellen (zie hoofdstuk 8.4). Aanvullend zijn van een tweetal raadsvergaderingen de notulen (zie hoofdstuk 8.5) onderzocht en getoetst aan de bevindingen die in de eerdere paragrafen (8.3. en 8.4) zijn beschreven.

Tenslotte is er een gesprek met de gemeentesecretaris geweest. Al deze gesprekken leverden voldoende achtergrondinformatie om onze bevindingen kwalitatief te kunnen toetsen. Het oorspronkelijk voorgenomen gesprek met de portefeuillehouders heeft om die reden niet meer plaats gevonden.

In hoofdstuk 2 worden op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 8 op de drie deelvragen een antwoord gegeven. In hoofdstuk 3 zijn op grond van de bevindingen een viertal conclusies opgesteld en basis van deze conclusies zijn in hoofdstuk 4 een vijftal aanbevelingen geformuleerd.

2. Samenvatting van de bevindingen en beantwoording onderzoeksvragen

2.1 Hoe komt een raadsvoorstel in de gemeente Almelo tot stand?

Sinds 2008 wordt er in de gemeente Almelo gestreefd naar een verbetering in de standaardisatie van raadsvoorstellen door het introduceren van een format. In het format worden de onderdelen beschreven die in ieder voorstel moeten terugkomen en de stellers wordt gevraagd zich aan de opzet van dit format te houden. Het format is geen keurslijf, maar een hulpmiddel om voorstellen te kunnen opstellen.

Tegelijkertijd werd er een format opgesteld voor collegevoorstellen. De beide formats wijken inhoudelijk van elkaar af waarmee men recht wil doen aan de verschillende rollen en bevoegdheden van raad en college. Zo moeten er in raadsvoorstellen alternatieven worden genoemd, terwijl dit in collegevoorstellen niet het geval is. Ambtenaren worden getraind in het werken met de formats.

Raadsvoorstellen worden voordat zij worden voorgelegd aan de raad beoordeeld door een klein en vast team van drie toetsers. Zij kijken onder andere naar juridische aspecten en naar de mate waarin voorstellen binnen de algemene strategische kaders passen. Zij hanteren daarbij een lijstje met criteria dat door het management is vastgesteld. Het format voor raadsvoorstellen wordt door de toetsers niet als uitgangspunt genomen; zij zien dit als hulpmiddel voor de behandelend ambtenaren. De toetsers brengen geen wijzigingen aan in raadsvoorstellen. Wanneer voorstellen niet voldoen aan de criteria van de toetsers, dan wordt contact opgenomen met de steller. De steller is inhoudelijk verantwoordelijk voor het voorstel en het advies (hij/zij weet het beste advies in het voorstel te verwoorden). Wanneer zij het niet met elkaar eens worden, dan is de directeur eindverantwoordelijk. De directie is eindverantwoordelijke voor de kwaliteit, besluitrijpheid en sector overstijgende zaken. Indien de portefeuillehouder oneens is met het voorstel, wordt daarvan melding gemaakt in het collegevoorstel. Het college kan bij de besluitvorming een ander besluit nemen. Dit wordt dan ook transparant gemaakt in het besluit.

2.2 Wat is de kwaliteit van het raadsvoorstel?

De inhoudelijke kwaliteit van de raadsvoorstellen van de gemeente Almelo heeft de RCA beoordeeld met behulp van het format zoals door de gemeente Almelo opgesteld¹ en de criteria zoals geformuleerd door Partners en Pröpper. Uit dit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente Almelo voor verbetering vatbaar is, met name waar het gaat om het schetsen en onderbouwen van alternatieve keuzemogelijkheden, het concretiseren van de consequenties van raadsvoorstellen voor de middelen en het beschrijven van het moment en de wijze waarop beleid wordt geëvalueerd en het college wordt gecontroleerd.

Wanneer we allereerst kijken naar het format van de gemeente Almelo en de normen die daaraan werden ontleend dan valt op dat de structuur van het format bij het opstellen van raadsvoorstellen grotendeels wordt gevolgd. Zo bevatten alle raadsvoorstellen een samenvatting. Wanneer we echter kijken naar de wijze waarop de structuur wordt ingevuld dan gebeurt dit niet altijd conform het format. Beslispunten en middelenconsequenties ontbreken regelmatig in de samenvatting van raadsvoorstellen. Bij de argumentatie wordt de aanleiding over het algemeen goed beschreven en wordt de voorliggende keuze uitgebreid onderbouwd, maar worden geen alternatieve keuzes geschetst. Ook worden de consequenties van de raadsvoorstellen voor de middelen nauwelijks in concrete bedragen uitgedrukt. De inhoudelijke kwaliteit van het dictum is wisselend; waar de beslispunten in het dictum bij (regionaal) beleid veelal erg algemeen geformuleerd zijn, zijn de beslispunten in het geval van verordeningen meer concreet.

Een analyse aan de hand van de criteria voor raadsvoorstellen zoals geformuleerd door Partners & Pröpper laat zien dat de raadsvoorstellen van de gemeente Almelo over het algemeen een duidelijke beschrijving geven van de keuze die voorligt, de argumenten betreffende die keuze en de context en kaders waarbinnen keuzes gemaakt moeten worden. Ook betreffen de meeste raadsvoorstellen bestuurlijke aangelegenheden en geen uitvoeringskwesties. Er worden echter zelden alternatieven of keuzemogelijkheden geschetst wat ten koste gaat van de inhoudelijke profileringsmogelijkheden en een gedegen politieke afweging door de raad. Een verklaring hiervoor is het feit dat, in het geval van de raadsvoorstellen die beleid en verordeningen betreffen, politieke keuzes veelal worden gemaakt in de politieke beraden waarna alleen die keuzes aan de orde komen in de raadsvoorstellen. In het geval van het regionaal beleid zijn inhoudelijke keuzes vaak al elders gemaakt met als gevolg dat ook in deze raadsvoorstellen geen alternatieve keuzemogelijkheden worden geschetst. Wat verder opvalt, is dat maar weinig raadsvoorstellen duidelijk maken wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.

¹ Het format en de uitgangspunten voor het format van de gemeente Almelo zijn gebaseerd op de uitkomsten van het project verbetering kwaliteit bestuurlijke besluitvorming uit 2008.

2.3 Hoe leesbaar is het raadsvoorstel?

De vorm van de raadsvoorstellen van de gemeente Almelo is beoordeeld door te kijken naar de overzichtelijkheid, leesbaarheid en volledigheid van de voorstellen. Het niet eenduidig en onvolledig uitwerken van de verschillende onderdelen van raadsvoorstellen gaat ten koste van de overzichtelijkheid van de raadsvoorstellen. Zo wordt in de meeste raadsvoorstellen in algemene termen wel aandacht besteed aan consequenties van het voorstel, maar wordt er niet concreet aangegeven wat die consequenties zijn voor bijvoorbeeld de middelen. Ook wordt er in het ene voorstel wel een tijdspad en in het andere voorstel geen tijdspad geschetst. Ook zijn beslispunten regelmatig abstract geformuleerd waardoor het meer uitgangspunten of voornemens zijn dan concrete beslispunten. De raadsvoorstellen betreffende verordeningen blijken nog het meest overzichtelijk.

Voor alle typen raadsvoorstellen geldt dat de leesbaarheid wisselend is; voorstellen verschillen sterk in lengte, in het gebruik van jargon en in de mate waarin samenvatting en inleiding handvatten bieden bij het lezen van de voorstellen.

De raadsvoorstellen zijn over het algemeen volledig waar het gaat om het beschrijven van het wettelijk kader. De beschrijving van de verdere procedure is, wanneer deze überhaupt beschreven wordt, soms erg globaal. Ook is niet altijd duidelijk of, wanneer dit niet in het voorstel vermeld staat, er toch geen overleg met belanghebbenden is geweest. De mate waarin en de wijze waarop er aandacht wordt besteed aan de effecten en gevolgen van de raadsvoorstellen wisselt, maar wanneer hiernaar wordt verwezen dan is dat veelal in zeer algemene bewoordingen.

Een extra bevinding die om aandacht van raad en college vraagt:

Tijdens het onderzoek is het de RCA opgevallen dat 5 van de raadsvoorstellen niet in het Politiek Beraad aan de orde zijn geweest, maar rechtstreeks in de raad zijn behandeld. Van de overgebleven 11 voorstellen zijn 9 in het Politiek Beraad besproken zonder dat daar een raadsvoorstel aan ten grondslag lag. In latere gesprekken met de stellers van de raadsvoorstellen én uit analyse van de voorstellen blijkt dat de in het Politiek Beraad 'opgehaalde meningen' rechtstreeks zijn vertaald naar een raadsvoorstel. Het Politiek beraad heeft geen besluitvormende status en er worden ook geen notulen van gemaakt. Het is niet altijd duidelijk wat de status is van een behandeling van een voorstel en/of advies in een Politiek Beraad. De status van een behandeling in een Politiek Beraad kan in het raadsvoorstel meer verduidelijkt worden.

Bij het grote deel van de overgebleven raadsvoorstellen wordt niet in het voorstel gewag gemaakt van de afwegingen of alternatieven, ook al worden afwegingen, keuzes en dilemma's in een Politiek Beraad met de raadsleden besproken. Dit lijkt ogenschijnlijk efficiënt, maar door deze werkwijze is de inhoudelijke afweging en besluitvorming tijdens en na een raadsdebat niet (meer) te achterhalen. Raadsleden (en belanghebbende burgers of organisaties) die niet aan het Politiek Beraad hebben deelgenomen zien hierdoor niet de politieke en bestuurlijke ontstaansgeschiedenis en kunnen mogelijk daardoor moeilijk aan het debat deelnemen. De RCA concludeert dat het Politiek Beraad wellicht een belangrijke functie kan hebben in het proces van kaderstelling (vooraf in de besluitvorming participeren), maar dat dit tevens een zorgvuldige verslaglegging, in de vorm van een 'volledig' raadsvoorstel, vraagt.

Samenvatting van de bevindingen van de beoordelingen van de kwaliteit van zestien raadsvoorstellen door de onderzoekers aan de hand van het toegepaste normenkader en checklist.

Norm:	Lokaal beleid (3 voorstellen)	Regionaal beleid (5 voorstellen)	Verordeningen (5 voorstellen)	Overig (3 voorstellen)
Kwaliteit (inhoud)	Aanleiding en kaders zijn duidelijk. Keuzevraagstukken en alternatieven zijn minder duidelijk. Voorstellen zijn amendeerbaar en de context van de voorstellen zijn helder.	Duidelijke voorstellen met opname van beslispunten en argumenten. De keuzes zijn al regionaal gemaakt, daardoor is er geen profilering/ politieke afweging mogelijk. Er zijn geen alternatieven. Voorstellen lijken , niet amendeerbaar (maar is wel gedaan). Geen evaluatiemomenten opgenomen. De context is voldoende beschreven. Er wordt verwezen naar eerder genomen besluiten.	De voorstellen zijn helder van opzet en de context is met onderbouwing weergegeven. Er zijn geen alternatieven opgenomen en de keuzemogelijkheden zijn beperkt tot geen. Een voorstel is amendeerbaar. Twee voorstellen zijn volop voorbesproken met de raad.	De voorstellen bevatten geen tot weinig keuzemogelijkheden. De probleemschetsen van de voorstellen zijn duidelijk, maar er zijn geen alternatieven opgenomen (voor zover dat ook mogelijk is). De voorstellen zijn moeilijk amendeerbaar.
Overzichtelijkheid	De onderwerpen zijn uitvoerig beschreven. Verschillende deelonderwerpen zijn van elkaar gescheiden. Er zijn geen middelen opgenomen, wel de consequenties van de voorstellen. Een tijdspad is er niet of globaal aangegeven. De beslispunten zijn abstract en het zijn meer voornemens/ uitgangspunten.	Er zijn geen middelen en tijdspaden genoemd, wel de onzekerheden. De beslispunten lijken meer op uitgangspunten.	De inzet van middeleninzet is niet opgenomen, wel de consequenties van het beleid. De vervolgprocedures zijn met tijdspaden beschreven. De beslispunten zijn op een voorstel na duidelijk benoemd.	De middeleninzet is niet vermeld (voor zover dat nodig is), wel de consequenties van de voorstellen en de tijdspaden.
Leesbaarheid	Van goed tot minder goed leesbaar (van bondig tot uitvoerig, met gebruik van vaktermen). De samenvattingen zijn goed beschreven. De inleidingen zijn verdeeld beoordeeld: van een goede tot geen inleiding.	Voorstellen zijn kort/bondig, de aan/inleidingen zijn duidelijk. De taal is goed te volgen met weinig jargon. De samenvattingen zijn wisselend van geen, tot erg summier en leesbaar. Voor zover een inleiding is deze helder en procedureel van aard.	De teksten zijn van kort/bondig tot lang, technisch. De samenvatting zijn wisselend van kwaliteit. Taalgebruik en gebruik van jargon zijn wisselend per voorstel. De voorstellen zijn redelijk te volgen.	De voorstellen zijn kort en bondig beschreven. Bij een voorstel komen het voorstel en dictum niet met elkaar overeen. De voorstellen zijn technische en formele stukken, maar wel begrijpelijk. De inleidingen en samenvattingen zijn bondig opgesteld.
Volledigheid	De (vervolg)procedures zijn of algemeen verwoord of er is wel voldoende aandacht aan besteed. Idem bij effecten van het beleid. Relevante wetgeving is wel genoemd en ook overleg met belanghebbenden.	In de voorstellen is sprake van voornemens tot verdere uitwerking. De vervolgprocedures zijn globaal beschreven. Er zijn geen effecten van het beleid opgenomen, wel enige onduidelijkheden rondom de onderwerpen. De relevant wetgeving is van de landelijke wetgeving. Overleggen met belanghebbenden is niet beschreven.	Relevante wetgeving is genoemd. Al dan niet heeft er overleg met belanghebbenden plaatsgevonden. Vervolgprocedures en effecten van beleid zijn vermeld. Daar waar nog een uitwerking moet volgen is dat niet het geval.	Er is in beperkte mate tot niets iets vermeld over het vervolg en effecten. Er is niets gezegd over belanghebbenden of slechts genoemd.
Format gemeente	Format is grotendeels gevolgd. De samenvattingen geven de essenties weer, maar zonder opname van bedragen en soms met vermelding van beslispunten. De aanleidingen zijn duidelijk, met opname van beslispunten, maar geen opties. De doelen en effecten zijn deels benoemd. Er is aandacht voor overleg, niet voor de middeleninzet, wel voor de consequenties. Dicta zijn correct, deels algemeen verwoord en niet altijd concreet.	Format is gevolgd. De samenvattingen zijn wisselend, en er zijn wel of geen duidelijke beslispunten opgenomen en wijken soms af van het dictum. Bedragen worden niet genoemd. De aanleidingen en gemaakte keuzes zijn duidelijk, weliswaar zonder keuzeruimten en opties/effecten De onzekerheden zijn wel benoemd. De voorstellen zijn veelal voorbesproken in politieke beraden. De raad is niet altijd eerder geïnformeerd. Er heeft alleen regionaal overleg plaatsgevonden. De dicta zijn veelal erg algemeen opgesteld: te besluiten over instemming van de nota's en over beslispunten van eerder gemaakte keuzes. Er zijn amendementen op de voorstellen ingediend.	Het format is op een voorstel na grotendeels gevolgd. In de samenvattingen (op een voorstel na) zijn de essenties van het voorstel beschreven, soms met opname van nieuwe informatie. De argumentaties zijn duidelijk beschreven, maar zonder opname van opties en voor zover van toepassing zijn middelen genoemd. Niet in alle gevallen zijn effecten van het beleid en overleg met betrokkenen vermeld. De raad is bij een paar voorstellen in een eerder stadium geïnformeerd. De dicta zijn juist. De verordeningen zijn als bijlagen opgenomen.	Het format is niet altijd goed gevolgd. De samenvatting bevatten niet altijd de beslispunten. De aanleidingen zijn duidelijk beschreven, maar er zijn geen opties, alternatieven, bedragen en overleg met belanghebbenden vermeld. De dicta gaan niet duidelijk in op de beslispunten, of het komt niet overeen met de samenvatting.

3. Conclusies

In dit onderzoek hebben we de kwaliteit van raadsvoorstellen beoordeeld. De centrale vraag die we ons gesteld hebben was: *Zijn de raadsvoorstellen, zoals geformuleerd door het college en door de wijze waarop zij worden voorgelegd aan de raad, zodanig navolgbaar voor de raad dat deze zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren?* Het korte antwoord op deze vraag is dat dit niet voldoende het geval is. Het is positief te melden dat de kwaliteit van college- en raadsvoorstellen in de belangstelling staat van de ambtelijke organisatie. De stellers kunnen (interne) opleidingen volgen om hun schrijfvaardigheid en het gebruik van de formats te verbeteren.

De navolgende conclusies onderbouwen de hoofdconclusie.

1. De kwaliteit van de raadsvoorstellen van de gemeente Almelo is te wisselend en daardoor voor verbetering vatbaar. De grootste knelpunten zijn het ontbreken van inzicht in alternatieve keuzemogelijkheden, financiële consequenties en het moment en de wijze van evalueren en controleren. Dit gaat ten koste van de inhoudelijke profileringsmogelijkheden van en een gedegen politieke afweging door de raad. Hierdoor wordt de raad belemmerd in het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het college.

De raad mist veelal het inzicht om de redeneerlijnen van de gemaakte keuzen kritisch te volgen en alternatieven aan te dragen. Raadsvoorstellen zouden waar mogelijk keuzemogelijkheden en een duidelijker overzicht van de voor- en nadelen moeten bevatten, zodat de raad iets te kiezen heeft.

2. Veel inhoudelijke keuzes worden buiten de raadsvergaderingen gemaakt, bijvoorbeeld regionaal in Samen14 of in politieke beraden. De verslaglegging en de beschikbaarheid van schriftelijke documentatie hierover laten echter te wensen over wat ten koste gaat van de transparantie en navolgbaarheid van het besluitvormingsproces.

Raadsvoorstellen worden in opdracht van het college geschreven voor de gemeenteraad. De raad heeft een kennisachterstand ten opzichte van het college en de ambtelijke organisatie. Dat betekent dat de raad het besluitvormingsproces en de inhoudelijke keuzen die de organisatie in de voorbereiding heeft gemaakt volledig uit het raadsvoorstel moet kunnen afleiden en volgen. Daarom moet een raadsvoorstel meer contextinformatie bevatten dan een collegevoorstel. Voorstellen bevatten vaak onvoldoende achtergrondinformatie om het begrip bij de raad te kunnen bewerkstelligen.

3. De aanwezigheid en het gebruik van het huidige format voor het opstellen van raadsvoorstellen van de gemeente Almelo draagt niet voldoende bij aan de kwaliteit van raadsvoorstellen. Het format structureert de voorstellen en een aantal belangrijke onderwerpen komt in ieder raadsvoorstel aan bod. Het format is een hulpmiddel bij het opstellen van een raadsvoorstel.

Hoewel de structuur die is neergelegd in het format grotendeels wordt gevolgd bij het opstellen van de voorstellen, gebeurt de inhoudelijke uitwerking van raadsvoorstellen echter niet altijd conform het format. Ook blijkt het format geen rol te spelen in de beoordeling van raadsvoorstellen door toetsers en raadsleden en lijkt er op dit moment geen eenduidige toetsing van de kwaliteit van raadsvoorstellen plaats te vinden.

4. De overzichtelijkheid, leesbaarheid en volledigheid van de raadsvoorstellen van de gemeente Almelo zijn als zeer wisselend te typeren en voor verbetering vatbaar.

4. Aanbevelingen

In aansluiting op de conclusies komt de RCA tot de volgende aanbevelingen.

1. Het format voor het opstellen van raadsvoorstellen moet worden aangepast. Zo zal er meer aandacht in het voorstel moeten zijn voor beleidsalternatieven en keuzemogelijkheden en benoem ook de consequenties hiervan. In het duale stelsel moet de raad alternatieve keuzes aangereikt krijgen. Het verhoogt de inhoudelijke discussie in de raad en maakt het debat levendiger.
2. Wanneer besluitvorming elders plaatsvindt dan moet daarvan verslag worden gemaakt. Deze verslagen moeten beschikbaar zijn voor raadsleden. Daarnaast moet in raadsvoorstellen eerdere besluitvorming en de historische context van het onderwerp expliciet benoemd en beschreven worden.
3. Er moet eenduidigheid komen in de wijze waarop het format wordt gebruikt door de stellers en het format moet ook door toetsers en raadsleden (raadsmeter) worden meegenomen in hun beoordeling van raadsvoorstellen.
4. Voor raadsleden is het aan te bevelen de gehanteerde checklist (zie bijlage B) voor dit onderzoek te gebruiken bij het bestuderen en beoordelen van raadsvoorstellen.
5. Evalueer periodiek, bijvoorbeeld eens per jaar, de kwaliteit van raadsvoorstellen in de raad of in het presidium. Doe dit samen met de ambtelijke organisatie om zo gezamenlijk tot verbeterlagen te komen.

5. Bestuurlijke reactie

Aan
De Rekenkamer Commissie Almelo
T.a.v. de heer drs. E. de Haan
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Haven Zuidzijde 30
7607 EW Almelo

telefoon: (0546) 54 11 11
e-mail: gemeente@almelo.nl
internet: www.almelo.nl

Uw brief
7 januari 2016

Uw kenmerk
UIT - 1664225

Ons kenmerk
UIT - 1664588

Datum
26 januari 2016

Bijlage(n)

Doorkiesnummer
0546-541111

Behandeld door
I. Van Tuinen
H. Vleerbos
A. Leijdekkers

Zaaknummer

Onderwerp

bestuurlijke reactie op onderzoek RCA naar de kwaliteit van raadsvoorstellen

Geachte heer De Haan,

Het college spreekt haar dank uit voor dit onderzoek. Het college deelt de mening van de rekenkamercommissie dat er permanent en gezamenlijk gewerkt moet worden aan de verbetering van de kwaliteit van besluitvormingsdocumenten in het algemeen en aan de kwaliteit van raadsvoorstellen in het bijzonder. Zeker in het licht van het in de coalitiebrief aangekondigde nieuwe bestuurlijke samenspel wil het college samen met griffie en ambtelijke organisatie in overleg om het format door te ontwikkelen en zal daarvoor de gemeentesecretaris de opdracht geven. Hij/ zij is eindverantwoordelijk voor de besluitrijpheid van raadsvoorstellen; de directeuren voor de integrale kwaliteit van het voorstel. Een jaarlijks gesprek over de kwaliteit van de raadsvoorstellen past bij onze insteek van permanent leren en verbeteren. Het is een aanbeveling die het college graag overneemt.

Het college hecht eraan te stellen dat een normenkader en een format of strengere toetsing hulpmiddelen zijn bij de kwaliteit van raadsvoorstellen. Essentieel is het vermogen om zich te verplaatsen in de informatiepositie en informatiebehoefte van de raad en daarop aan te sluiten. Gelet op de grote diversiteit aan onderwerpen past daarbij ook juist de nodige flexibiliteit en maatwerk. Het college ziet ook een rol voor zichzelf weggelegd door in het vervolg opmerkingen over de besluitrijpheid te betrekken bij de collegevergaderingen.

Het college wil op drie punten van het rapport specifiek ingaan:

1 Het format aanpassen en aanvullen met beleidsalternatieven, keuzemogelijkheden en consequenties (pagina 12, conclusie 3.1 en pagina 13, aanbeveling 4.1 en aanbeveling 4.2)

Het college onderschrijft dat de behandelhistorie volstrekt helder moet worden weergegeven in een raadsvoorstel.

Wel ziet het college een spanningsveld ontstaan in de aanbeveling van de RCA om in **alle** raadsvoorstellen beleidsalternatieven, consequenties, evaluatiemomenten, context en eerdere besluitvorming op te nemen en het besluit van de raad om te bezuinigen op bestuursondersteuning en beleidsmedewerkers. Het college gaat graag met de gemeenteraad in gesprek om te kijken naar mogelijkheden voor maatwerk of welke mogelijkheden er zijn voor het werken met hyperlinks in raadsvoorstellen.

Daar waar dit nodig dan wel wenselijk is, zal het college alternatieven en keuzemogelijkheden in raadsvoorstellen opnemen. Echter niet met de bedoeling om inhoudelijke profilering te bevorderen, omdat dit is voorbehouden aan de fracties in de raad.

Voor wat betreft de wens om meer aandacht te besteden aan uitgewerkte alternatieven, ziet het college dat in politieke beraden in een vroeg stadium alternatieven worden voorgelegd. Daarmee bepaalt de raad al vroeg in het proces de koers. Gevolg is dat alternatieven al vroeg afvallen of niet meer uitgebreid worden uitgewerkt. En dat is dan ook logisch. Het college onderschrijft de waarneming van de RCA dat de status van het politiek beraad onduidelijk is. Dat is een onderwerp waar ook volgens het college duidelijkheid noodzakelijk is: voor ons, voor de raadsleden en voor onze inwoners. Het college daagt u uit na te denken over vorm, inhoud en betekenis van het politiek beraad.

Het college onderschrijft natuurlijk de aanbeveling dat raadsvoorstellen volstrekt inzichtelijk moeten maken wat de financiële gevolgen van een besluit zijn. Om de controlerende rol van de raad te vergroten zal het college bovendien invulling geven aan de raadsbrede motie voor verbetering van de documenten in de P&C Cyclus, te beginnen met de begroting.

2 De kaderstellende en controlerende taak van gemeenteraden bij samenwerkingsverbanden (pagina 12, conclusie 3.2 en pagina 13, aanbeveling 4.2)

De RCA heeft een aantal documenten onderzocht in het sociale domein waar de 14 gemeenten in Twente samenwerken. Recent verscheen het onderzoek [Wisselwerking van de Raad voor het Openbaar bestuur](#)² naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking². Centraal in dat rapport staat dat de houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerking moet veranderen van statisch naar dynamisch. Het college brengt dit onderzoek graag in om hier verder over in gesprek te gaan.

Het college ziet dat er in de raad veel kennis is en tijd en aandacht wordt besteed aan de onderwerpen die in de raad worden besproken. Een raadsvoorstel is een ander instrument dan een burgerbrief of burgersamenvatting. Een raadsvoorstel is geen DWDD soundbite. De raad is een belangrijk orgaan dat in toenemende mate verstreckende en belangrijke besluiten neemt. Het niveau van de raadsleden sluit daar ook op aan.

3 Het format speelt geen rol bij de beoordeling van raadsvoorstellen waardoor het format niet eenduidig wordt gebruikt (pagina 12, conclusie 3.3 en pagina 13, aanbeveling 4.3)

Het college herkent deze opmerking niet. Alle voorstellen **moeten** namelijk volgens onze standaardformats worden opgesteld. De kwaliteitseisen zijn ook door het management vastgesteld en daarop worden cursussen gegeven en getraind. Het feit dat wij standaardformats voor al onze college- en raadsvoorstellen gebruiken, garandeert juist dat de toetsing van de kwaliteit van raadsvoorstellen eenduidig plaatsvindt. Bovendien hanteert de Rekenkamer Commissie Almelo een ander normenkader dan het normenkader dat het college en de raad van Almelo voor raadsvoorstellen overeen zijn gekomen. Zie pagina 17, paragraaf 7.2 van het rapport (criteria Partners & Pröpper). Dit normenkader kan daarmee geen meetlat zijn om de kwaliteit van raadsvoorstellen te beoordelen, maar het normenkader kan wel worden gebruikt om te leren en te verbeteren.

Tot slot

Wij hopen dat u onze reactie meeneemt bij de besluitvorming over dit onderwerp. Het gezamenlijk besturen van een stad vraagt ook om gezamenlijk invulling te geven aan onze individuele bevoegdheden. Daarnaast rekenen wij erop dat u het verslag van het ambtelijk hoor- en wederhoor als bijlage bij het onderzoek voegt.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Almelo,
de secretaris, de burgemeester,

² http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_wisselwerking.pdf

6. Nawoord van de Rekenkamercommissie

Aan het College van Burgemeester en
Wethouders van de gemeente Almelo

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Haven Zuidzijde 30
7607 EW Almelo

telefoon: **(0546) 54 11 11**
e-mail: **gemeente@almelo.nl**
internet: **www.almelo.nl**

Uw brief
26 januari 2016

Uw kenmerk
UIT-1664588

Ons kenmerk
UIT-65444

Datum
11 februari 2016

Bijlage(n)

Doorkiesnummer
0546-541765

Behandeld door
Drs. A.A. de Boer

Zaaknummer
DCS - 1430915

Onderwerp

Nawoord RCA op bestuurlijke reactie rapport onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen

Geacht College,

De Rekenkamercommissie Almelo (RCA) spreekt haar dank uit aan het College van Burgemeester en Wethouders voor de reactie op het onderzoeksrapport "Onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen". Het College gaat in de reactie uitgebreid in op de conclusies en aanbevelingen. Graag maakt de RCA van de gelegenheid gebruik om op een aantal reacties van het College nader in te gaan. Allereerst betreft het de gedeelde mening dat er permanent en gezamenlijk gewerkt moet worden aan de verbetering van besluitvormingsdocumenten en raadsvoorstellen. We onderschrijven het voornemen van het College in overleg met de griffie en de ambtelijke organisatie het format door te ontwikkelen. Daarbij past, zoals in een van onze aanbevelingen is opgenomen, een jaarlijkse evaluatie van de kwaliteit van raadsvoorstellen met de raad.

De opmerking dat het essentieel is om zich te kunnen verplaatsen in de informatiepositie en informatiebehoefte van de raad teneinde te komen tot een betere kwaliteit van raadsvoorstellen raakt juist de kern van ons onderzoek. Vanuit de bestaande literatuur over dit onderwerp hebben we voor een toetsingskader en onderzoeksmethode gekozen die het mogelijk maken om vanuit het gezichtsveld van de raad raadsvoorstellen te analyseren en te beoordelen.

Ten aanzien van het door het College geconstateerde spanningsveld tussen het opnemen in alle raadsvoorstellen van de historische context, beleidsalternatieven, keuzemogelijkheden en de taakstelling om te bezuinigen op bestuursondersteuning en beleidsmedewerkers merken we op dat het goed is om met de raad hierover in gesprek te gaan. Ook wij zien dat het format een hulpmiddel is bij het opstellen van raadsvoorstellen en dat daarbij de nodige flexibiliteit en maatwerk in acht moet worden genomen. Het, voor zover het mogelijk is, opnemen van en zichtbaar maken van beleidsalternatieven en keuzemogelijkheden is noodzakelijk om voor de raad tot een heldere en zorgvuldige afweging en besluitvorming te kunnen komen. Het is niet per definitie zo dat opname van alternatieve beleidskeuzes moet leiden tot profileringsmogelijkheden voor de raad tijdens een debat. Wel dat er aan de hand van het raadsvoorstel de raad de mogelijkheid wordt geboden om te kunnen discussiëren, debatteren en daarmee zich inhoudelijk te kunnen profileren. De veel toegepaste uitdrukking van "de raad aan zet" doet in dit verband recht aan de positie van de raad.

Wat betreft de opmerking over de status van politieke beraden zijn wij met het College eens dat er meer duidelijkheid dient te komen over de rol en status van politieke beraden. Tijdens ons onderzoek is gebleken dat in politieke beraden alternatieven worden voorgelegd en keuzes worden gemaakt. De gemaakte afwegingen worden niet in alle raadsvoorstellen expliciet benoemd en dat maakt het lastig om de redeneerlijnen van de gemaakte keuze kritisch te kunnen volgen. Voorts viel het ons op dat raadsvoorstellen veelal direct op de raadsagenda worden geplaatst zonder dat er een voorbereiding in een commissie (ex artikel

82 van de Gemeentewet) of in een politiek beraad plaatsvindt. Het is niet altijd duidelijk wat dan de status is van een behandeling van een voorstel en/of advies in een politiek beraad.

Met betrekking tot uw opmerking en onze conclusie en aanbeveling over het niet eenduidig gebruiken van het format door stellers en toetsers kunnen we allereerst stellen dat het in essentie goed is dat er een format is, maar dat vervolgens de toepassing ervan in de praktijk een wisselend beeld laat zien. De toetsing, zo is uit gesprekken met de toetsers gebleken, gebeurt op grond van juridische, strategische en financiële aspecten en niet of minder op de inhoud van het onderwerp en ook niet op grond van het format. Het kan dan voorkomen dat stellers het format deels of anders gebruiken om de inhoud van het onderwerp te duiden. Het huidige format kan gezien onze bevindingen verbetering gebruiken. Het format is niet in alle gevallen adequaat te gebruiken en is veelal niet “geschreven” voor de gemeenteraad. Dat is wellicht de reden dat het format ook niet consequent kan worden toegepast.

Het normen- ofwel toetsingskader dat de rekenkamercommissie heeft gehanteerd bij het onderzoek is gebaseerd op bronnen en criteria die in de literatuur over het onderzoeksonderwerp gangbaar zijn. Naast het format van de gemeente hebben we criteria gebruikt die door het bureau Partners & Pröpper en de rijksoverheid ontwikkeld zijn en bij meerdere onderzoeken zijn toegepast. Dat de gemeente deze criteria niet hanteert betekent geen diskwalificatie van het niet toepassen ervan. De rekenkamercommissie heeft deze criteria gebruikt om een toetsingskader te ontwikkelen om vanuit een ander perspectief, het perspectief van de raad, raadsvoorstellen te kunnen analyseren en beoordelen. Het kan zoals in de bestuurlijke reactie is verwoord gebruikt worden om te leren en te verbeteren.

Deze brief en uw brief van 26 januari 2016 zullen in het eindrapport worden opgenomen. De opmerkingen uit de begeleidende brief en uit het verslag van het ambtelijk hoor en wederhoor van 27 november 2015 hebben we in het eindrapport verwerkt.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamer Commissie Almelo,

Drs. E. de Haan, voorzitter

Deel 2: Nota van bevindingen

7. Normenkader

De kwaliteit van raadsvoorstellen kan worden beoordeeld aan de hand van verschillende criteria. In dit onderzoek worden de normen aan verschillende bronnen ontleend en ingedeeld aan de hand van de drie thema's van de eerder beschreven onderzoeksvragen: proces, inhoud en vorm.

7.1 Proces

Het proces dat wordt gevolgd bij de totstandkoming van de raadsvoorstellen (onderzoeksvraag 1) wordt geanalyseerd en beoordeeld aan de hand van het beleid van de gemeente Almelo. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de mate waarin de routing van raadsvoorstellen zoals vastgelegd in het beleid wordt gevolgd in de praktijk en of de toetsing op volledigheid en besluitrijpheid van raadsvoorstellen verloopt volgens de criteria die in het beleid van de gemeente Almelo zijn beschreven. Het beleid wordt beschreven in paragraaf 3.1.

7.2 Inhoud

Ter beoordeling van de inhoud van de raadsvoorstellen (onderzoeksvraag 2) wordt allereerst gebruik gemaakt van criteria die zijn beschreven in het format voor raadsvoorstellen dat in 2013 is vastgesteld door de gemeente Almelo. De normen die aan dit format kunnen worden ontleend zijn:

- Het raadsvoorstel bevat een samenvatting
- In het raadsvoorstel staat beschreven waarom het voorstel naar de raad gaat
- Het raadsvoorstel bevat de argumentatie die ten grondslag ligt aan de voorgestelde keuze
- In het raadsvoorstel worden de belangrijkste middelenconsequenties benoemd

Daarnaast worden criteria gehanteerd die zijn geformuleerd door adviesbureau Partners & Pröpper (Tussen Pluche en Publiek, 2005). Partners en Pröpper geven aan dat de volgende criteria van belang zijn voor de kwaliteit van raadsvoorstellen:

- Het raadsvoorstel geeft een helder overzicht van de politiek relevante keuzevraagstukken
- Het raadsvoorstel bevat inhoudelijke politieke profileringsmogelijkheden
- Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken
- Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.
- Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert
- Het voorstel schetst de context van het beleid met inbegrip van de aanleiding/voorgeschiedenis van het voorstel, de relatie tot het huidige beleid en een verwijzing naar eerder genomen besluiten en relevante beleidsstukken

7.3 Vorm

Een derde set normen betreft de vorm van het raadsvoorstel (onderzoeksvraag 3). Deze normen zijn ontleend aan een door de rijksoverheid gehanteerde checklist en verder uitgewerkt tot de volgende drie normen:

- Het raadsvoorstel is overzichtelijk
- Het raadsvoorstel is leesbaar
- Het raadsvoorstel is volledig

Voor een meer gedetailleerde uitwerking van de normen die betrekking hebben op de inhoud en vorm van raadsvoorstellen wordt verwezen naar bijlage B waarin het analysekader is opgenomen dat in dit onderzoek is gehanteerd.

8. Bevindingen / feitencomplex

8.1 Beschrijving beleid, procedures en processen

8.1.1 Aandacht voor kwaliteit van de raadsvoorstellen, een korte geschiedenis

In elk geval sinds 2008 besteden het college en het management aandacht aan de kwaliteit van college- en raadsvoorstellen, dan nog zonder een direct onderscheid tussen beide voorstellen. Een projectgroep is tot de conclusie gekomen dat de vele varianten de voorstellen niet leesbaarder maken. De raad krijgt, mede onder invloed van digitalisering, geen 'ter kennisneming genomen besluiten van het college' meer. De besluitenlijst wordt gestandaardiseerd. Vanaf dat moment wordt ook het onderscheid tussen de voorheen verschillende typen (de zogenaamde A,B,C en D voorstellen) opgeheven. Met ingang van 2008 is er één type voorstel en één format voor college en raad waarop het voorstel geënt moet zijn. Ook wordt er vanaf 2008 meer aandacht besteed aan de verschillende opvattingen in de ambtelijke organisatie, deze mogen in het advies worden opgenomen, waarbij afwijkende meningen of inzichten 'geen probleem' meer hoeven te zijn. De steller van het advies blijft wel verantwoordelijk voor het eindresultaat. Er wordt in deze periode ook gestart met instructiebijeenkomsten. Aan raadsvoorstellen en hun eigenheden wordt in 2008 nog weinig aandacht besteed.

In 2009 worden de criteria die zijn gemaakt om collegevoorstellen te toetsen opnieuw bekrachtigd en in 2010 volgt er een 'Routing B&W nota's' waarbij in 11 stappen de precieze route die een college (en raads)voorstel dient te gaan, wordt uitgelegd. Deze stukken zijn voor de ambtelijke organisatie beschikbaar op intranet.

In 2013 komt er aandacht voor de opbouw van de collegevoorstellen. Eerder was deze aandacht er ook al. In 2011, met de introductie van Decos, in 2008 (het project verbetering kwaliteit college- en raadsvoorstellen) en ook al in 2005 (met de introductie van nieuwe formats). Er wordt dan een format gehanteerd waaraan de steller van het advies zich kan houden. Het format is een hulpmiddel om college- en raadsvoorstellen te kunnen opstellen. Het format is voorzien van een digitaal hulpmiddel. Op die manier kunnen stellers zien tijdens het maken van het voorstel waar dat specifieke onderdeel aan moet voldoen. Er wordt dan ook een onderscheid gemaakt tussen college- en raadsvoorstellen. Dit is een belangrijk ijkmoment omdat de raad gevraagd wordt met deze opbouw in te stemmen. Beide formats worden gelijktijdig geïntroduceerd en wijken onderling nogal van elkaar af. Hiermee wil men recht doen aan de verschillende rollen en bevoegdheden van beide organen.

In november 2013 vraagt de gemeentesecretaris opnieuw aandacht voor het zorgvuldig volgen van de formats. Ook hierin wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen college- en raadsvoorstellen. In aansluiting hierop vindt er een organisatie-breed instructieprogramma 'Training bestuursvoorstellen' plaats. Een jaar later volgen er kleine technische aanpassingen.

8.1.2 Aandacht van de raad voor kwaliteit

Vanaf 2008 kan, tijdens de raadsvergadering, een raadslid het te behandelen raadsvoorstel nomineren voor de raadsmeter. Eén maal per jaar kiest de raad uit de nominaties het raadsvoorstel dat de raadsmeter wint. Voor de beoordeling zijn eigen criteria opgesteld. Ieder raadslid kan op basis van zijn of haar opvatting een raadsvoorstel nomineren.

8.1.3 Het format van college- en raadsvoorstellen

Het college en de raad hanteren ieder een format voor voorstellen. De formats verschillen van elkaar omdat de raad een breder, politiek georiënteerd, voorstel wordt gedaan waarin ook alternatieven worden genoemd. Deze laatste komen in het collegevoorstel niet voor, evenals de aard en type van het voorstel. In de loop van de tijd is het format op kleine technische onderdelen bijgesteld. Het format van de raad is tot stand gekomen na een consultatieronde.

8.1.4 Ondersteuning en belangrijke controlestappen van de voorstellen

College- en raadsvoorstellen worden in de laatste fase, namelijk vlak voor behandeling door een van de organen beoordeeld door een klein en vast team van toetsers (door twee personen met een gemiddelde tijdslimiet van twee uur, zie voor het productieproces bijlage F). Een toetser richt zich op de juridische

aspecten en de terugkoppeling na collegebehandeling naar de steller. De andere toetsers kijkt of het voorstel past binnen de algemene strategische kaders en daarmee in lijn is met wat eerder (beleidsmatig) vastgesteld is. De toetsers beoordelen de stukken aan de hand van een lijstje dat door het management is vastgesteld. Deze lijst, maar ook het format, wordt niet strak gehanteerd, de toetsers zien dat eerder als een hulpmiddel voor de steller van het advies. Voldoet naar het oordeel van de toetsers het voorstel niet aan de norm dat wordt in eerste instantie met de behandelend ambtenaar contact gezocht. De (sector)directeur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het voorstel, de gemeentesecretaris bepaalt uiteindelijk of het voorstel besluitrijp is.. Indien de portefeuillehouder oneens is met het voorstel, wordt daarvan melding gemaakt in het collegevoorstel. Het college kan bij de besluitvorming een ander besluit nemen. Dit wordt dan ook transparant gemaakt in het besluit.

De toetsers stellen bij voorkeur geen wijzigingen voor in raadsvoorstellen. Zij vinden dat deze voorstellen primair de verantwoordelijkheid zijn van de behandelend ambtenaar. De steller is verantwoordelijk voor het advies.

8.2. De praktijk van beleid, procedures en processen

Raadsvoorstellen in Almelo ontstaan (zeker vanaf 2008) vrijwel allemaal nadat het college daarmee heeft ingestemd. Een enkele keer komt een voorstel van de Griffie of van het presidium. In beide laatste gevallen vindt er geen toets door een derde plaats. Eerst wordt een raadsvoorstel opgesteld en daarna een collegevoorstel.

College- en raadsvoorstellen komen, ook in Almelo, in interactie met de omgeving tot stand. Het is onvermijdelijk dat het uitdenken, beargumenteren en formuleren een proces van 'heen- en terugdenken' is. Het resultaat is vaak dat een heldere constructie het af moet leggen tegen compromissen tussen politieke wensen en bestuurlijk haalbare uitvoering. Bijna aan het einde van het productieproces (op de woensdag voor de collegevergadering van de daaropvolgende dinsdag), komen de toetsers in beeld. Deze beoordelen de stukken op drie aspecten, te weten juridische, financiële en strategische aspecten. Daarnaast kijken zij of het voorstel besluitrijp en volledig is, in het geheel van beleidsvoornemens past en geen tegenstrijdigheden bevat. De toetsers adviseren de gemeentesecretaris en de gemeentesecretaris beslist uiteindelijk of het voorstel besluitrijp is. Ze doen deze toetsing aan de hand van de door het management vastgestelde lijst en hebben daarbij een bepaalde routine opgebouwd. Toetsers beschouwen het format als een richtlijn, niet als een voorgeschreven indeling. Het blijkt ook niet altijd mogelijk om het format te volgen omdat sommige invulvelden eenvoudigweg niet toepasbaar zijn op het voorstel. Een voorbeeld is het invullen van het verplichte kopje 'gevolgen voor de minima'. Als de toetsers daartoe aanleiding zien nemen zij contact op met de steller van het advies. Zelf passen ze voorstellen liever niet aan omdat de steller verantwoordelijk is (en moet blijven) voor het voorstel. Nadat het college heeft ingestemd met het raadsvoorstel gaat deze de behandelprocedure naar de raad in. Regelmatig komt het voor dat de toetsingsprocedure niet gevolgd kan worden omdat een stuk ('ongeveer 10 %') vlak voor de deadline van aanlevering voor de collegevergadering nog wordt ingediend. Er vindt dan geen toetsing meer plaats. Als het voorstel vervolgens bij de griffie komt wordt deze niet opnieuw beoordeeld. Valt de griffie desalniettemin iets op in het voorstel dan volgt er alsnog een marginaal overleg met de steller. De griffie kan niet eigenstandig voorstellen aanpassen, het college blijft verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) het raadsvoorstel dat uitgaat. Het presidium beoordeelt alleen de raadsagenda en niet op besluitrijpheid van de voorstellen. Is raadsleden iets niet duidelijk dan mogen zij rechtstreeks contact opnemen met de behandelend ambtenaar.

In dit onderzoek hebben we niet gekeken naar het proces nadat de raad een besluit heeft genomen.

8.3 Bevindingen kwaliteit raadsvoorstellen

In deze paragraaf worden de bevindingen en analyses van de zestien geselecteerde raadsvoorstellen beschreven. De raadsvoorstellen zijn geselecteerd op basis van het beleidsprogramma sociale agenda (voorheen eigen kracht en participatie) over de periode 1 juli 2013 tot en met 31 december 2014. Het toegepaste normenkader is een samentrekking van de door de RCA opgestelde normen en het format voor raadsvoorstellen. Voor de beschrijving van de bevindingen is in deze paragraaf de volgende onderverdeling van de normen opgenomen (zie hiervoor hoofdstuk 7 Normenkader).

1. **Kwaliteit** (de inhoud) van het raadsvoorstel op basis van of het voorstel keuzevraagstukken, profileringsmogelijkheden, politieke afweging in de vorm van keuzeruimte, alternatieve beleidskeuzes en amendeerbaarheid bevat, over bestuurlijke aangelegenheden gaat, controleerbaar en evalueerbaar is en of de context van het voorstel helder is.
2. **Overzichtelijkheid** van het raadsvoorstel op basis van scheiding in hoofd- en bijzaken, benodigde middelen en consequenties, opgenomen tijdsplan en beslispunten.
3. **Leesbaarheid** van het raadsvoorstel op basis van een korte en bondige stijl, een heldere inleiding, laagdrempelige taal, weinig jargon en een leesbare samenvatting.
4. **Volledigheid** van het raadsvoorstel op basis van aandacht, verdere procedure, gevolgen en effecten, toegepaste wetgeving en of belanghebbenden en betrokkenen zijn geïnformeerd.
5. In het **format** van het raadsvoorstel staan aanwijzingen voor de samenvatting, waarom naar de raad, argumentatie (met alternatieven, opties en effecten), middeleninzet en het dictum

De bevindingen zijn opgedaan door de raadsvoorstellen te toetsen aan het geformuleerde normenkader. De drie onderzoekers hebben elk afzonderlijk de raadsvoorstellen beoordeeld en geanalyseerd. Vervolgens zijn deze bevindingen volgens de methode van intersubjectieve vergelijking³ met elkaar vergeleken en is er per raadsvoorstel een deelscore van de bevindingen opgesteld. Deze bevindingen hebben we daarna voorgelegd aan en besproken met de stellers van de raadsvoorstellen.

De zestien onderzochte documenten zijn gegroepeerd naar soort raadsvoorstel, te weten naar lokale beleidsvoorstellen, regionale beleidsvoorstellen, verordeningen en overige raadsvoorstellen. Dit is gedaan omwille van de onderlinge vergelijkbaarheid en overzichtelijkheid van de bevindingen. De raadsvoorstellen zijn als volgt gegroepeerd:

Raadsvoorstel	Raad d.d.	Soort
Toekomst sociale werkvoorziening	4 maart 2014	Lokaal beleid
Beleidsplan samen mee(r) doen	24 juni 2014	Lokaal beleid
Uitvoeringsprogramma Participatiewet 2015-2018	18 november 2014	Lokaal beleid
Visienota Transformatie Jeugdzorg Twente	17 september 2013	Regionaal beleid
Samenwerken aan Jeugdzorg in Twente	1 oktober 2013	Regionaal beleid
Regionaal Transitiearrangement Jeugdzorg	19 november 2013	Regionaal beleid
Positionering regionale jeugdzorgtaken in Twente	4 maart 2014	Regionaal beleid
Aanpassing regeling regio Twente jeugdhulptaken	7 oktober 2014	Regionaal beleid
Basistarief huishoudelijke hulp 2014	17 september 2013	Verordeningen
Aanpassing verordening WWB, IOAW en IOAZ	19 november 2013	Verordeningen
Vergoeding internetkosten 2014	14 januari 2014	Verordeningen
Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp	28 oktober 2014	Verordeningen
Verordening participatiewet	16 december 2014	Verordeningen
Plan van aanpak MAU 2012-2014	1 oktober 2013	Overige voorstellen
Uitvoering aanbevelingen RCA rapport budgetsubsidiering	3 december 2013	Overige voorstellen
Rapportage verslag 2013 MAU	24 juni 2014	Overige voorstellen

Per type raadsvoorstel geven we de bevindingen aan de hand van ons gesteld normenkader, aangevuld met de opmerkingen en reacties van de stellers, weer.

- A. Lokale beleidsvoorstellen
- B. Regionale beleidsvoorstellen
- C. Verordeningen
- D. Overige raadsvoorstellen

³ Bij de intersubjectieve methode zijn de beoordelingen van, in dit geval drie, personen met elkaar vergeleken en beoordeeld en er bestaat overeenstemming over de resultaten bij de onderzoekers.

A. Lokale beleidsvoorstellen

Onder de noemer kwaliteit laten de drie onderzochte raadsvoorstellen zien dat de aanleiding en de kaders en uitgangspunten van de onderwerpen helder zijn beschreven. De context van de onderwerpen is duidelijk en overzichtelijk verwoord. In de voorstellen zijn de keuzevraagstukken, de belangenafwegingen van de vraagstukken, minder helder verwoord. Alternatieve keuzemogelijkheden worden niet direct genoemd. Zo is bij het voorstel *Samen mee(r) doen* uitgebreid ingegaan op de vele uitgangspunten per onderdeel, het raadsvoorstel betreft een integrale visie op het sociale domein, maar er zijn geen alternatieven in het voorstel opgenomen. De keuzes zijn al in een eerdere fase gemaakt en het is niet duidelijk of de genoemde uitgangspunten optioneel zijn. Voor alle drie de raadsvoorstellen geldt dat er geen alternatieven in het voorstel zijn genoemd, waardoor de profileringsruimte voor de raad om het met het voorstel eens of oneens te zijn of om tot een politieke afweging te komen beperkt is. De drie raadsvoorstellen zijn amendeerbaar, dat blijkt ook uit de ingediende amendementen en moties.

In een van de drie raadsvoorstellen wordt gesproken over een evaluatie van het beleid, bij een ander raadsvoorstel wordt genoemd dat het nog ontwikkeld moet worden en bij de derde wordt niet gesproken over een evaluatie.

Wat betreft de noemer overzichtelijkheid valt op dat in alle gevallen wel de consequenties, risico's en onzekerheden zijn benoemd, maar dat deze niet concreet zijn uitgewerkt. Daarentegen worden geen of zeer globaal bedragen, planningen/tijdspaden en middelenconsequenties weergegeven. Waarover de raad moet beslissen is bij twee raadsvoorstellen goed verwoord. In het geval van het raadsvoorstel betreffende het *Uitvoeringsprogramma Participatiewet* zijn de beslispunten als uitgangspunten in een lijdende, passieve vorm beschreven (bijvoorbeeld: "Mensen met perspectief op de arbeidsmarkt *worden* geacht zelfsturend te zijn in het zoeken naar werk en *worden* hierbij beperkt ondersteund").

De drie raadsvoorstellen zijn goed leesbaar. Bij een van de voorstellen is de formulering vrij uitvoerig. Twee raadsvoorstellen, *Toekomst sociale werkvoorziening* en *Samen mee(r) doen*, zijn, waarschijnlijk ook inherent aan de complexe materie en de diversiteit van de informatie, lang van opzet en minder bondig te noemen. Over het algemeen zijn de inleidingen (waarom naar de raad) en de samenvatting duidelijk en helder beschreven.

In algemene zin wordt in de drie raadsvoorstellen aandacht besteed aan de verdere procedure, uitwerkingen van beleid en in beperkte mate wordt er aandacht geschonken aan de effecten van beleid. In alle drie de gevallen is aangegeven dat met belanghebbenden enig overleg of advisering heeft plaatsgevonden. Verwijzing naar relevante wetgeving en regelgeving (landelijke wetgeving of eigen gemeentelijke regels) vindt bij alle drie plaats.

Het format van de gemeente wordt grotendeels gevolgd. De samenvattingen van de drie voorstellen geven de essenties weer van waarover het gaat. De beslispunten zijn in het kort weergegeven, echter er worden geen bedragen genoemd. De aanleiding waarom een besluit moet genomen is in het onderdeel "waarom naar de raad" redelijk goed weergegeven. Zo wordt aandacht besteed aan op welke wijze de raad (eerder) is geïnformeerd, welke beleidskaders en –nota's aan het voorstel ten grondslag liggen en welke wet- en regelgeving van toepassing is. De beslispunten worden genoemd met onderbouwing van de te nemen besluiten en de voor het voorstel relevante uitgangspunten, maar, zoals eerder vermeld, opties en keuzemogelijkheden worden niet benoemd. In een enkel geval wordt aandacht besteed aan de doelen en effecten van beleid, onder andere ook voor het onderdeel minima (zie het voorstel over de *Toekomst sociale werkvoorziening*), maar er wordt niet concreet ingegaan op de voor- en nadelen van de gemaakte keuze in het voorstel. Er wordt wel gewezen op mogelijke consequenties en (financiële) onzekerheden rondom het beleidsvraagstuk.

De voorstellen over beleidsnota's geven vooral visies en richtinggevendende uitspraken weer van aangekondigd beleid. In het dictum zijn de uitgangspunten omgezet in te nemen beslispunten. De beslispunten zijn niet allemaal concreet, veelal abstract en algemeen van aard en lijken zo nu en dan op meer op een wensenlijstje dan op controleerbare en evalueerbare besluiten. De raadsvoorstellen *Samen mee(r) doen* en *Uitvoeringsprogramma Participatiewet* geven in de dicta de uitgangspunten van het beleid weer. In het raadsvoorstel *Toekomst sociale werkvoorziening* is in het dictum concreet aangegeven waar de raad mee dient in te stemmen en welke acties bij besluit dienen te worden genomen.

Reacties stellers:

In de gesprekken met de stellers van de drie raadsvoorstellen is door de stellers aangegeven dat het ingewikkeld is keuzes in de beleidsvoorstellen te duiden, waardoor er vaak geen alternatieven worden aangeboden. De argumentatie waarom men tot een keuze is gekomen is leidend voor het opstellen van het voorstel. De uitgangspunten uit het raadsvoorstel zijn dan ook de beslispunten in het dictum. Met de raad, in politieke beraden en in werkgroepen, wordt vaak in een vroeg stadium gekeken naar de invulling en de vorm van het voorstel. Het politiek beraad wordt gezien als een discussieplatform met de nodige inbreng van de raadsfracties. Het voorstel wordt met de gegeven reacties aangepast, waardoor het een min of meer definitief en besluitrijp voorstel wordt. In de raadsvoorstellen wordt niet of slechts zeer summier aangegeven wat in het voortraject behandeld en aangepast is. Met wie overleg is gevoerd wordt onvoldoende in het voorstel aangegeven, wel echter in het collegevoorstel. Door de stellers is aangegeven dat het wenselijk zou zijn om de overlegtrajecten en de resultaten hiervan ook in het raadsvoorstel te benoemen. Bij het opstellen van de raadsvoorstellen zijn veelal de kaders, en met name de financiële kaders, nog niet duidelijk. Veel beleidszaken uit de voorstellen moeten nog ontwikkeld worden. In het voortraject, in de politieke beraden, wordt met de raad wel gecommuniceerd over de onzekerheden uit de voorstellen. Stellers geven aan dat vanuit de beleidsnota eerst het raadsvoorstel met de beslispunten en daarna het collegevoorstel wordt geschreven. Een enkeling begint eerst met het dictum en daarna met het voorstel en de onderbouwing. Het format wordt niet altijd strikt gevolgd. Onderdelen van het format worden door de stellers soms in andere stappen in het voorstel aan de orde gebracht. De stellers geven aan dat het raadsvoorstel wordt geschreven vanuit de positie voor wie het raadsvoorstel bedoeld en bestemd is. Maatwerk en de kwaliteit van het raadsvoorstel zijn volgens hen maatgevend.

B. Regionale beleidsvoorstellen

De vijf raadsvoorstellen zijn voor wat betreft de beslispunten en de onderliggende argumenten duidelijk en helder beschreven. De context van de voorstellen is voldoende beschreven en er wordt verwezen naar eerder genomen besluiten. Echter de keuzes zijn bij deze type voorstellen al eerder in regionaal verband gemaakt, waardoor er weinig tot geen ruimte is voor een inhoudelijke profilering en politieke afweging van de voorstellen. Er zijn nagenoeg geen alternatieven en keuzemogelijkheden in de voorstellen opgenomen. In het geval van het voorstel *Positionering regionale jeugdzorgtaken in Twente* zijn drie alternatieven opgenomen. Voor- en nadelen van de alternatieven of opties zijn hierin beschreven.

De voorstellen zijn moeilijk amendeerbaar, alhoewel er wel amendementen op de voorstellen zijn ingediend. Bij het voorstel *Visienota transformatie jeugdzorg Twente* is aangegeven dat de nota eerder (10 april 2013) besproken is in een politiek beraad. De gemaakte kanttekeningen in dit beraad zijn meegenomen bij de verdere uitwerking.

In de voorstellen zijn geen middelen benoemd, wel onzekerheden en onduidelijkheden met betrekking tot de middelen en voorts worden geen tijdspaden voor de vervolgprocedures aangegeven. De beslispunten zijn beschreven als uitgangspunten van beleid.

De vijf voorstellen zijn in een korte en bondige stijl opgesteld. De aan- en inleidingen van de voorstellen zijn duidelijk. De gebruikte taal is goed te volgen en er is weinig jargon toegepast. De samenvattingen zijn wisselend opgesteld: van geen, tot erg summier en leesbare passages. Voor zover een inleiding is opgenomen is deze helder opgesteld en procedureel van aard.

In de vijf voorstellen, het betreffen regionale afspraken en uitgangspunten om tot (regionaal) beleidsvorming te komen, zijn voornemens tot verdere uitwerking van de uitgangspunten opgenomen. De vervolgprocedures zijn nog globaal van opzet; er zijn nog geen effecten van beleid opgenomen, wel enkele onduidelijkheden en onzekerheden met betrekking tot landelijke wetgeving. In de voorstellen is verwezen naar de van toepassing zijnde (landelijke) wetgeving. In het voorstel *Regionaal transitiearrangement jeugdzorg* is vanwege de vele onduidelijkheden en onzekerheden vermeld dat het tussentijds van belang is een aantal evaluatiemomenten te houden.

Bij de vier van de vijf voorstellen is niet gesproken over contact met belanghebbenden. Wel is er sprake geweest van overleg op regionaal en gemeentelijk niveau. Bij het raadsvoorstel *Regionaal transitiearrangement jeugdzorg* wordt gemeld dat er een intensief traject is geweest met aanbieders in de zorg om te komen tot het transitiearrangement.

Het gemeentelijk format is gevolgd. De samenvattingen zijn wisselend van aard opgesteld. Sommige bevatten geen en sommige wel duidelijke beslispunten. De samenvattingen zijn niet altijd eenduidig opgesteld. In de voorstellen zijn geen bedragen of middelen genoemd. De aanleidingen, veelal uitgedrukt in een soort procesbeschrijving, en de gemaakte (in regionaal verband) keuzes zijn duidelijk beschreven. Zoals vermeld zijn er geen keuzeruimten en opties voor de besluitvorming opgenomen. Alle voorstellen zijn in eerdere fasen in politieke beraden met de raad besproken.

De dicta zijn in algemene strekking beschreven met een enkele vermelding van of verwijzing naar de uitgangspunten uit de nota's. De raad wordt gevraagd in te stemmen met, of kennis te nemen van, of het vaststellen van de beleidsnota's, of een advies over te nemen of een regeling te wijzigen. De beslispunten in het voorstel en in de dicta zijn het gevolg van eerder gemaakte keuzes in regionaal verband en vervolgstappen naar aanleiding van eerdere besluiten.

Reacties stellers:

De stellers van de vijf voorstellen geven aan dat de voorstellen onder veel druk tot stand zijn gekomen. De voorstellen zijn geschreven vanuit het door het rijk ontwikkelde beleid en er zaten harde deadlines in de procedures. De raad is uitvoerig betrokken geweest bij de behandeling van de voorstellen en veel van de voorstellen zijn vaak en meermaals in politieke beraden met de raad besproken. De vijf raadsvoorstellen zijn de uitwerking van in regionaal verband gezamenlijk opgestelde voorstellen. De 14 Twentse gemeenten hebben op ambtelijk niveau de voorstellen gezamenlijk voorbereid, besproken en opgesteld. Ook is er gekeken naar voorbeelden van voorstellen elders. Per gemeente zijn de voorstellen omgezet naar de eigen formats. De dicta zijn voor alle gemeenten wel hetzelfde.

De amendementen op de voorstellen uit de 14 gemeenten zijn in regionaal verband teruggekoppeld, maar hebben niet geleid tot aanpassingen van de voorstellen. In de dicta zijn volgens de stellers duidelijke beslispunten opgenomen.

Bij gebruik van het eigen format zijn de invulvelden gebruikt, maar wel aangepast aan het onderwerp en voorstel. In de nota's zijn geen keuzemogelijkheden opgenomen. Deze zijn al op regionaal niveau bepaald. Er zijn wel enkele evaluatiemomenten in de voorstellen opgenomen.

Volgens de stellers had de raad bij een opname van keuzevraagstukken nog kunnen amenderen op de dicta. Indien dat gebeurd zou zijn hadden de voorstellen voor regionaal overleg terug gemoeten. De vijf raadsvoorstellen maken deel uit van een serie voorstellen in het kader van de decentralisaties. Sommige voorstellen borduren voort op eerder gemaakte besluiten en zijn de uitwerking ervan. Bij de voorstellen zijn geen financiële gevolgen opgenomen, ten tijde van het opstellen van de voorstellen was veelal nog volstrekt onduidelijk wat de consequenties zouden zijn.

C. Verordeningen

Gezien de aard van de raadsvoorstellen, het betreft in dit geval lokale verordeningen en regels, zijn de raadsvoorstellen helder van opzet. Het zijn voorstellen waarbij snel en in het kort de essentie en de problematiek van het voorstel beschreven is. Onderbouwing van het voorstel en afweging van keuzes zijn duidelijk beschreven. Echter het valt op dat de keuzemogelijkheden en alternatieven, indien deze aanwezig zijn, niet of zeer geringe mate aan de orde komen en waarschijnlijk vanwege het soort voorstellen maar beperkt zijn. De verordeningen zijn als bijlage bij het voorstel opgenomen. In samenspraak met de griffie is afgesproken korte verordeningen integraal te vermelden in het ontwerp-raadsbesluit en lange verordeningen opnemen in bijlage(n) met een duidelijke verwijzing in het voorstel, zodat de verordening ook amendeerbaar is. In de politieke beraden, voorafgaand aan de raadsbehandeling, zijn de verordeningen met de raad besproken. In twee van de vijf voorstellen wordt naar het politieke beraad verwezen. In het raadsvoorstel over de *Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp* is een verwijzing naar de behandeling in het politieke beraad opgenomen. Naar aanleiding van het politieke beraad is de tekst van de verordening op een aantal punten vereenvoudigd en is op een onderdeel de tekst inhoudelijk aangepast. Een versie van de verordening waarin de wijzigingen zijn gemarkeerd is bij het raadsvoorstel gevoegd. Voorts valt het op dat er geen evaluatiemomenten in de voorstellen worden genoemd.

Wat betreft de overzichtelijkheid van de voorstellen kan opgemerkt worden dat waarover een besluit moet worden genomen de beslispunten, afgezien van een van de voorstellen, duidelijk zijn benoemd. Met de uitvoering van de voorstellen zijn extra middelen gemoeid. In het voorstel over de *Vergoeding voor internetkosten* worden duidelijk de extra kosten en de dekking vermeld. Inherent aan het type voorstel, het

betreft een verordening met een duidelijke ingangsdatum, is het tijdspad van het voorstel en de regeling goed benoemd.

De raadsvoorstellen, met uitzondering van het voorstel over de *Verordening participatiewet*, zijn kort en bondig van opzet en in een heldere taal beschreven. Het voorstel over de *Verordening participatiewet* is alhoewel langer van opzet en technischer van aard beschreven toch redelijk goed te volgen. Inherent aan het type onderwerp is het gebruik van jargon bij deze raadsvoorstellen aanwezig.

De onderwerpen, verordeningen en regelgeving, waarover de voorstellen gaan zijn inhoudelijk technisch en overzichtelijk van aard. De effecten en gevolgen van de voorstellen zijn daardoor gemakkelijker in beeld te brengen. Evenals de vervolgprocedures (wat gaat er vervolgens gebeuren) en de verwijzing naar relevante wet- en regelgeving. Opvallend is dat slechts bij een van de verordeningen (*Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp*) advies is gevraagd van betrokken en belanghebbende instanties.

Het format is grotendeels gevolgd. De samenvattingen zijn in de vijf voorstellen duidelijk voor wat betreft de essentie van het onderwerp. Niet altijd wordt het besluitpunt meegenomen, evenmin de consequenties voor de middelen. In de vijf voorstellen is ingegaan op de aanleiding van de voorstellen, de argumentatie waarom de voorstellen naar de raad moeten is duidelijk. Zoals vermeld zijn geen alternatieven en opties in de vijf voorstellen benoemd, soms in beperkte mate de voor- en nadelen. Effecten van het besluit en mogelijke risico's zijn niet of slechts ten dele benoemd. Voor zover van toepassing wordt de middeleninzet en/of consequenties voor de middelen benoemd. In een enkel geval wordt overleg met betrokkenen en belanghebbenden in het voorstel genoemd.

De dicta zijn helder en vaak kort van opzet en juist beschreven. De van toepassing zijnde verordeningen zijn als bijlage bij het besluit opgenomen. Bij twee van de drie voorstellen over verordeningen wordt besloten tot het vaststellen van de verordening zonder dat een ingangsdatum van de nieuwe of gewijzigde verordening wordt vermeld. In het geval van het voorstel met betrekking tot de *Vergoeding voor internetkosten in 2014* wordt voorgesteld een bedrag ter beschikking te stellen met vermelding van de dekking ervan.

Reacties stellers:

De stellers van de vijf raadsvoorstellen geven aan dat met name de verordeningen zijn uitgewerkt op basis van wettelijke verplichtingen. Bij de verordeningen zijn er weinig tot geen alternatieve beleidskeuzes voorhanden. De keuzes zijn veelal door het Rijk bepaald.

Bij de *Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp* is wel sprake van lokale beleidsvrijheid. Bij dit laatste voorstel is de raad uitvoerig betrokken geweest, mede gezien de tijdsdruk die lag op dit voorstel. Aangegeven wordt dat in het politieke beraad de verordeningen met de raad zijn doorgenomen en reacties en ideeën uit het politieke beraad zijn verwerkt in het uiteindelijke voorstel. Steller geeft aan dat de raad min of meer zelf het voorstel heeft (mee)geschreven. De modelverordeningen zijn eveneens naar de raad verstuurd. In het politieke beraad is het debat over de verordeningen gevoerd. Niet aan de orde waren de onderliggende beleidsregels; dit is het domein en bevoegdheid van het college.

Stellers geven aan dat in het raadsvoorstel niet altijd melding wordt gemaakt van de inzet van financiële middelen en de betrokkenheid van en overleg met externen. Hooguit worden reacties en adviezen van derden in het raadsvoorstel opgenomen. Het totstandkomingsproces verschilt per voorstel, zo ook het overleg met externen. In de collegevoorstellen wordt wel melding gemaakt van een eventueel overleg.

Het gemeentelijk format wordt vaak, niet altijd, door de stellers gebruikt en gevolgd. Men ervaart het format soms als te dwingend, zoals de beperkte ruimte voor de samenvatting. Het format, vindt men, is afhankelijk van het type voorstel. Verordeningen zijn anders dan een beleidsnota. Verordeningen zijn veelal technisch van aard, inclusief het gebruikte jargon, waardoor het vaak voor anderen moeilijk is te begrijpen. Correct en volledig gebruik kan daardoor volgens de stellers soms haaks staan op de beknoptheid van het voorstel. De vraag wordt opgeroepen of het format wel voor alle documenten toepasbaar is.

D. Overige raadsvoorstellen

Het betreft drie raadsvoorstellen. Twee voorstellen hebben betrekking op het plan van aanpak Meerjarige Aanvullende Uitkering (MAU) en een met betrekking tot een rapport van de rekenkamercommissie over het onderzoek naar budgetsubsiëring. Deze twee soorten raadsvoorstellen verschillen in opzet en in de uitwerking van elkaar. Terwijl bij het ene type voorstel geen keuzemogelijkheden en alternatieven zijn

opgenomen of misschien niet mogelijk zouden zijn geweest, zijn bij het andere type voorstel de keuzemogelijkheden zonder alternatieven te noemen in het dictum verwerkt. Bij de een is de context en probleemschets duidelijk verwoord, terwijl bij de andere wordt verwezen naar een rapport c.q. bijlage. In de voorstellen zijn geen concrete middelen genoemd, wel de consequenties en ook een tijdsplan. De voorstellen zijn voorzien van een bondige inleiding. De voorstellen behelzen niet meer dan zo'n anderhalf A4-tje aan tekst en uitleg en zijn in vergelijking met de andere onderzochte raadsvoorstellen kort van opzet. Bij twee voorstellen is sprake van een technische, formele beschrijving van het onderwerp, maar dit is toch in een begrijpelijke taal neergezet. Helder is waartoe in de voorstellen besloten moet worden. Er is slechts summier of in zijn geheel niets over de effecten en het vervolg van het voorstel genoemd. In een van de raadsvoorstellen wordt in het kort de relatie met derden ("samen met de gesubsidieerde instellingen een format ontwikkelen") geduid.

Het format is niet altijd gevolgd. De samenvattingen bevatten niet alle beslispunten. De aanleiding waarom tot een besluit moet worden gekomen is duidelijk. Echter er worden, zoals al vermeld, geen alternatieven en opties in het voorstel genoemd, evenmin de effecten van het voorstel. In een van de raadsvoorstellen worden wel maatregelen en mogelijkheden voorgesteld om te komen een verbetering van de aanpak. Hierbij wordt verwezen naar de bijlage (plan van aanpak). Overigens wordt vermeld dat het aangepaste plan van aanpak met de raad al besproken is in een informatieve vergadering. De voorstellen zijn vooraf met de raad besproken in een politiek beraad. Met andere belanghebbenden/externen heeft voor zover van toepassing en gezien de aard van de voorstellen niet noodzakelijk overleg plaatsgevonden. Extra middeleninzet is bij alle drie voorstellen niet nodig of er kan uit bestaande budgetten geput worden.

De dicta van de twee voorstellen met betrekking tot de MAU zijn zeer summier van opzet. Beide dicta spreken van het vaststellen van een plan van aanpak dan wel van een rapportage. Beslispunten worden niet in de dicta vermeld. De te nemen maatregelen zijn wel opgenomen in het plan van aanpak, maar niet vermeld in het dictum. Het dictum met betrekking de opvolging van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport sluit niet aan bij het voorstel. Het voorstel is op zich al erg summier en volgt niet het format. Het dictum laat daarentegen zien waarover de raad een besluit dient te nemen. Het is nog veelal in termen van "het college opdracht geven" een en ander, soms met een termijn vermeld, in gang te zetten of uit te voeren.

Reacties stellers:

In een van de gesprekken met de stellers is door de stellers aangegeven dat bij het bespreken van het raadsvoorstel met de raad in een politiek beraad de keuzemogelijkheden en de beoogde effecten op een interactieve manier, aan de hand van stellingen, zijn besproken. In hoeverre het raadsvoorstel is aangepast met de bevindingen en resultaten uit het politieke beraad is niets van in het raadsvoorstel terug te vinden. Stellers vinden het enigszins lastig het format goed te gebruiken. De bruikbaarheid van het format wisselt volgens hen per voorstel. De suggestie wordt gedaan om bij verschillende notities en/of voorstellen met verschillende macro's binnen het format te werken. Bij complexe onderwerpen waarbij proces en inhoud door elkaar lopen is volgens de stellers het format niet altijd even bruikbaar. Men is het erover eens dat raadsvoorstellen zelfstandig leesbaar moeten zijn, maar dit staat weleens haaks op de opdracht om het voorstel niet te uitgebreid en met (te)veel informatie op te stellen.

Stellers vragen zich af of een aantal voorstellen, indien er geen inhoudelijke politieke keuzes worden gemaakt, aan de raad hadden moeten worden voorgelegd. Men betreft de raad bij het onderwerp om hooguit de raad te kunnen informeren.

8.4 Bevindingen kwaliteit raadsvoorstellen door raadsleden

In deze paragraaf zijn de bevindingen en reacties uit de door enkele raadsleden ingevulde checklists weergegeven. Aan de raadsfracties is een tweetal raadsvoorstellen voorgelegd om aan de hand van de door rekenkamercommissie opgestelde checklist (zie hoofdstuk 7 en paragraaf 8.3) te beoordelen. De twee raadsvoorstellen zijn het *Uitvoeringsprogramma participatiewet 2015-2018* (van 18 november 2014) en de *Verordening participatiewet* (van 16 december 2014). Vijf van de dertien fracties hebben de checklists ingevuld en voorzien van commentaar.

Bij het invullen van de checklists hebben we de raadsfracties gevraagd om bij de beoordeling van de twee raadsvoorstellen per gestelde norm, in totaal vijftientwintig normen, een waardering te geven. De waardering is uitgedrukt in een cijfer, te weten:

1. Zeer goed
2. Goed
3. Gemiddeld
4. Slecht
5. Zeer slecht
6. Geen mening

A. Beoordeling raadsvoorstel *Uitvoeringsprogramma participatiewet 2015-2018*:

De gemiddelde score (op basis van de 25 normen) is 3 dat wil zeggen een waardering van gemiddeld.

De onderlinge scores laten een afwijkend beeld zien. Een van de respondenten heeft een gemiddelde score goed tot zeer goed en een andere respondent slecht (4).

Opvallend is dat bij de scores *reële alternatieve beleidskeuzes* en *evaluatie van beleid/controle uitvoering* vier van de vijf respondenten de waardering van zeer slecht hebben gegeven. Opmerkingen die gemaakt zijn bij de norm *reële alternatieve beleidskeuzes* luiden dat “er niets te kiezen valt, keuzes zijn al gemaakt” en dat “er geen varianten aanwezig zijn, maar kan dat hier ook wel”.

De verwijzing naar relevante wetgeving wordt als positief/goed beoordeeld. Dit geldt ook voor de beoordeling van de aanleiding en de context van het raadsvoorstel. Voorts is nog een opmerking gemaakt over de leesbaarheid van het voorstel; over de gehele linie goed te volgen, maar de leesbaarheid vindt men wisselend van aard.

De beoordelingen en gemaakte opmerkingen van de zijde van de raadsfracties sluiten aan bij de bevindingen die de onderzoekers (zie paragraaf 3.3) ook hebben genoteerd, vooral als het gaat om het ontbreken van alternatieve keuzemogelijkheden en de evalueerbaarheid van beleid en controleerbaarheid van de uitvoering.

B. Beoordeling raadsvoorstel *Verordening participatiewet*:

De gemiddelde score bij dit voorstel is eveneens “gemiddeld” (3). Ook hier geldt de opmerking dat een respondent een gemiddelde score geeft van goed (2) en een ander van slecht (4). Opvallend is bij de normen *reële politieke keuzeruimte*, *reële alternatieve beleidskeuzes*, *amendeerbaarheid*, *evaluatie van beleid/controle uitvoering* en *betrokkenheid belanghebbenden* dat alle respondenten een waardering van zeer slecht meegeven. Respondenten merken op dat er “eigenlijk geen keuzeruimte is”, “varianten ontbreken, maar het is ook lastig varianten van verordeningen te presenteren” en “evaluatie wordt niet genoemd”.

De aanleiding van het besluit is voor allen duidelijk, over de context wordt opgemerkt dat het wel duidelijk is maar “voornamelijk voor ingewijden is te begrijpen” en dat er een verwijzing naar een eerder genomen besluit ontbreekt. Over het dictum wordt gezegd dat het dictum “alleen over de bijlagen gaat die dus gelezen moeten worden”. Men beoordeelt de aanleiding van het voorstel en de van toepassing zijnde wetgeving als goed.

De gedane opmerkingen over keuzeruimte, alternatieven, evaluatie en betrokkenheid belanghebbenden sluiten aan bij de bevindingen van de onderzoekers; de keuzeruimte is beperkt, een evaluatie wordt niet genoemd en overleg met burgers en belanghebbenden is niet genoemd. In de vorige paragraaf is aangegeven dat het dictum juist is opgesteld met opname van de verordeningen als bijlage.

8.5 Analyse notulen raadsvergaderingen

Nadat de RCA de kwaliteit van de raadsvoorstellen aan de hand van het normenkader heeft beoordeeld en ook raadsleden een tweetal raadsvoorstellen hebben becommentarieerd, zijn de notulen bestudeerd van de raadsvergaderingen waarin vijf van de geselecteerde raadsvoorstellen aan bod zijn geweest. Er is gekeken in hoeverre in het debat in de raad zaken aan de orde komen die de kwaliteit van de raadsvoorstellen betreffen. Ook hierbij zijn de criteria zoals wij die in ons normenkader hebben benoemd en die in het format van de gemeente Almelo staan beschreven als uitgangspunt genomen. De notulen betreffen het debat over de volgende vijf raadsvoorstellen:

1. Samen mee(r) doen (24 juni 2014)
2. Aanpassing regeling regio Twente jeugdhulptaken (7 oktober 2014)
3. Verordening WMO jeugdhulp (28 oktober 2014)
4. Uitvoeringsprogramma Participatiewet (18 november 2014)
5. Verordening Participatiewet (16 december 2014)

Het beeld dat uit deze analyse naar voren komt bevestigt het beeld dat in de voorgaande paragrafen werd geschetst. Raadsleden uiten in het debat kritiek op zowel de inhoud als de vorm van raadsvoorstellen. Voor wat betreft inhoud valt op dat bij het debat over verschillende raadsvoorstellen (*Verordening WMO jeugdhulp*, *Uitvoeringsprogramma Participatiewet* en *Verordening Participatiewet*) raadsleden aangeven behoefte te hebben aan een concretere aanduiding van wat er wanneer geëvalueerd gaat worden. Dit wordt in de voorstellen in onvoldoende mate benoemd. Ook signaleren raadsleden dat de consequenties voor de middelen onvoldoende worden beschreven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de raadsvoorstellen *Samen mee(r) doen* en *Aanpassing regeling regio Twente jeugdhulptaken*. Ook wordt bij vier van de vijf raadsvoorstellen opgemerkt dat de inhoudelijke keuzes al eerder/ elders zijn gemaakt. Dit was het geval bij de raadsvoorstellen *Samen mee(r) doen*, *Aanpassing regeling regio Twente jeugdhulptaken*, *Verordening WMO jeugdhulp* en *Verordening Participatiewet*.

Ten aanzien van de vorm worden er bij verschillende raadsvoorstellen kanttekeningen geplaatst bij allereerst de leesbaarheid. Er zou sprake zijn van onduidelijk taalgebruik en jargon (*Samen mee(r) doen* en *Verordening Participatiewet*) en van taalfouten (*Verordening Participatiewet*). De leesbaarheid van de *Verordening WMO jeugdhulp* daarentegen wordt door één raadsfractie expliciet positief gewaardeerd. Bij een van de raadsvoorstellen (*Uitvoeringsprogramma Participatiewet*) wordt opgemerkt dat deze niet volledig is voor wat betreft het benoemen van de wijze en het moment waarop derden door de gemeente zijn betrokken. Opvallend is dat raadsleden zelf niet vragen naar alternatieven in het raadsvoorstel en dat zij de argumentatie achter de keuzes die met het voorstel aan de orde zijn nauwelijks ter discussie stellen. Raadsleden lijken zich desondanks in verschillende debatten wel degelijk politiek te kunnen profileren, bijvoorbeeld in de debatten over de raadsvoorstellen *Samen mee(r) doen*, *Uitvoeringsprogramma Participatiewet* en *Verordening Participatiewet*.

Bijlagen:

Bijlage A: lijst geïnterviewde personen

- Mevrouw C. Steenbergen, griffier, 11 maart 2015
- De heer S. Beltman, adviseur sociaal domein, 1 april 2015
- Mevrouw M. Hilberts, programmamanager samenleving, 2 april 2015
- De heer J. Scheeres, adviseur sociaal domein, 1 april 2015
- De heer M. van Brink, senior adviseur sociaal domein, 1 april 2015
- Mevrouw J. Jonker, programmamanager samenleving, 2 april 2015
- De heer E. Smit, beleidsmedewerker financiële processen en subsidiemanagement, 22 april 2015
- De heer J. Fikkert, adviseur sociaal domein, 22 april 2015
- De heer E. Derksen, senior adviseur sociaal domein, 22 april 2015
- De heer H. Vleerbos, medewerker beleidscoördinatie, 13 mei 2015
- De heer. A. Leijdekkers, medewerker beleidscoördinatie, 13 mei 2015 en 23 november 2015
- Mevrouw I. van Tuinen, adviseur algemene strategie en coördinatie, 13 mei 2015 en 23 november 2015
- De heer G. de Haan, algemeen directeur – gemeentesecretaris, 23 november 2015
- De heer H. Scholtrens, sectordirecteur samenleving, 23 november 2015.

Voor de enquête onder raadsleden (zie hoofdstuk 8.4) hebben de volgden raadsfracties gegereageerd:

- Fractie VVD
- Fractie SP
- Fractie CDA
- Fractie LAS
- Fractie Almelo Centraal

Bijlage B: Checklist kwaliteit raadsvoorstellen

Op basis van het normenkader, zoals beschreven in hoofdstuk 2, is het normenkader uitgewerkt in een checklist. De drie onderzoekers hebben elk afzonderlijk de zestien raadsvoorstellen aan de hand van deze checklist beoordeeld en geanalyseerd (zie hoofdstuk 3.3). Vervolgens zijn deze bevindingen volgens de methode van intersubjectieve vergelijking met elkaar vergeleken en is er per raadsvoorstel een deelscore van de bevindingen opgesteld.

	Kwaliteit van het raadsvoorstel (inhoud)
keuzevraagstukken	1. Het raadsvoorstel geeft een helder overzicht van de politiek relevante keuzevraagstukken (welke belangenafweging is aan de orde met betrekking tot welke dilemma's/knelpunten/vraagstukken in de samenleving). Het raadsvoorstel laat zien wat er in de samenleving over het onderwerp leeft. In bijlagen is voldoende achtergrondinformatie te vinden.
profileringmogelijkheden	2. Het raadsvoorstel bevat inhoudelijke politieke profileringmogelijkheden: een raadslid kan het ermee eens of oneens zijn.
bestuurlijke aangelegenheden	3. Het raadsvoorstel gaat over bestuurlijke aangelegenheden en nodigt de raad niet uit te discussiëren over uitvoeringszaken.
keuzeruimte	4. Het raadsvoorstel stimuleert een politieke afweging door de raad.
alternatieve beleidskeuzes	a. Het biedt een helder beeld van reële politieke keuzeruimte.
amendeerbaar	b. Het bevat reële alternatieve beleidskeuzes met argumenten pro en contra.
evalueerbaar en controleerbaar	c. Het besluit is amendeerbaar.
Context	5. Het raadsvoorstel maakt duidelijk wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering van het college controleert.
	6. Het voorstel schetst de context van het beleid met inbegrip van de aanleiding/voorgeschiedenis van het voorstel (waarom is een besluit nodig?), de relatie tot het huidige beleid en een verwijzing naar eerder genomen besluiten en relevante beleidsstukken.
	Overzichtelijkheid
hoofd- en bijzaak	1. Het voorstel maakt onderscheid tussen hoofd- en bijzaak (hoofdzaak prominent in beeld, aanvullende informatie in bijlagen). De focus van het voorstel ligt niet op uitwerking van details, maar op hoofdlijnen.
middelen en consequenties	2. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en/of geeft een overzicht van de verwachte (financiële, personele, juridische) consequenties/neveneffecten.
tijdspad	3. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.
beslispunten	4. In het voorstel staan duidelijke beslispunten, zodat raadsleden weten waar ze ja of nee tegen zeggen.
	Leesbaarheid
kort en bondig	1. Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.
inleiding	2. Het voorstel bevat een heldere inleiding, die ook voor mensen met minder kennis van zaken te begrijpen is.
taal	3. Laagdrempelige taal (eenvoudige zinnen en begrijpelijke woorden) en consistent taalgebruik.
jargon	4. Zo weinig mogelijk jargon, vakjargon wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst.
samenvatting	5. Het voorstel bevat een bondige en zelfstandig leesbare samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.
	Volledigheid
procedure	1. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.
effecten	2. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel.
wetgeving	3. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.
belanghebbenden	4. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.

Bijlage C: Checklist format raadsvoorstellen

Op basis van het format voor raadsvoorstellen (zie bijlage D) is een checklist ter beoordeling van de raadsvoorstellen opgesteld. Analoot de checklist kwaliteit raadsvoorstellen (bijlage B) hebben de onderzoekers de raadsvoorstellen geanalyseerd en beoordeeld.

Checklist raadsvoorstellen (op basis format gemeente Almelo)	Beoordeling/ onderbouwing
Onderwerp: kort en duidelijk omschrijven	
Programma: invullen	
Portefeuillehouder: invullen	
Auteur, sector: invullen	
<u>Samenvatting raadsvoorstel</u>	
Is bestemd voor een snelle kennisneming en herkenning van de inhoud van het voorstel	
. Wat houdt het voorstel in. Vermeld de essentie;	
. Welk besluit dient de raad te nemen?;	
. Welk bedrag is ermee gemoeid?	
De Samenvatting mag geen nieuwe informatie bevatten. Schrijf daarom eerst het Raadsbesluit, dan de Opbouw en daarna de Samenvatting.	
Je schrijft het raadsvoorstel namens het college van B&W. Je schrijft dus in de wij-vorm.	
Schrijf het collegevoorstel na het raadsvoorstel. Verwijs daarin naar het raadsvoorstel. Je hoeft de inhoud niet te herhalen.	
<u>Opbouw raadsvoorstel</u>	
1. Waarom naar de raad	
Wat is de aanleiding voor het voorstel: een verzoek, een nieuw plan, wetswijziging, uitwerking programmabegroting, Masterplan, Collegeprogramma, eerder raadsbesluit (met reg.nr.) etc.	
Wanneer is de raad voor het laatst over het onderwerp geïnformeerd? Benoem dit (incl. registratienummer) en sluit je verhaal hierop aan.	
Wat wordt er van de raad verlangd? Besluit over een plan van aanpak, visievorming, een richtinggevende uitspraak (kaders), vaststellen van een verantwoording enz. Kies hierbij het soort document dat bij de situatie past en geef expliciet aan om welke van onderstaande documenten het gaat:	
. Startnotitie: Het doel van de startnotitie is het vaststellen van een plan van aanpak. Langs welke stappen vindt kaderstelling en/of controle door de raad plaats? Wat zijn de procesmatige en inhoudelijke randvoorwaarden? Welke rol hebben diverse partijen in het proces, waaronder de raad zelf?	
. Oriënterende notitie: Wanneer je wilt inventariseren wat de politiek relevante keuzevraagstukken zijn. Via een oriënterende notitie kun je relevante informatie verzamelen ten behoeve van kaderstelling en/of controle door de raad. De notitie kan ook dienen om via een discussie tot een inventarisatie te komen.	
. Kaderstellende notitie: Wanneer je kaders door de raad wilt laten vaststellen. Het bevat een voorstel voor kaderstelling.	
. Verantwoordingsnotitie: In dit document verantwoordt het college de uitvoering van raadsbesluiten	
. Evaluatienotitie: Wanneer je wilt dat de raad een oordeel uitspreekt over de uitvoering van collegebeleid. De notitie bevat de ervaringen met de bestaande beleidskaders.	
2. Argumentatie	
Argumenten en alternatieven: geef hier aan:	
Waarom wordt geadviseerd tot dit voorstel? Wat zijn de voor- en nadelen?	
Zijn er andere opties mogelijk?	
Redeneer vanaf de aanleiding/doelstellingen via de laatste relevante raadsbesluiten naar het voorgestelde dictum.	
Doelstelling en beoogd meetbaar effect: geef hier aan:	
Wat willen we bereiken en wanneer?	
Welk doel en welk effect worden beoogd en op welke termijn?	

Hoe is het effect meetbaar? Probeer dit zo concreet mogelijk te omschrijven zodat achteraf kan worden getoetst of doelstellingen en effecten gerealiseerd zijn.	
Behandel ook eventuele risico's en relevante neveneffecten, waaronder in ieder geval mogelijke ongewenste effecten voor inwoners met een minimum-inkomen. (De raad heeft bepaald dat ieder voorstel aan dit aspect getoetst moet worden. Als deze toets niet relevant is voor het voorstel, vermeld dan op deze plek: 'Effecten minima; n.v.t.')	
Is evaluatie nodig? geef hier aan:	
Is evaluatie achteraf nodig of wenselijk? Zo ja, dan aangeven wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering door het college controleert.	
Wat zijn bij de evaluatie de aandachtspunten? (Deze staan meestal in nauw verband met de doelstellingen onder 2.)	
Overleg: Hier aangeven met welke externe betrokkenen (beleidsadviescommissies van de raad, burger, instanties, bedrijven, andere overheden etc.) overleg is gevoerd. Bij interactieve beleidsvoorbereiding het verloop van dit proces weergeven en ook de uitkomsten van zienswijzen, hoorzittingen e.d. Geen melding maken van intern overleg.	
3. Middeleninzet Benoem de voornaamste middelenconsequenties. Geef bij financiële mutaties nauwkeurig de dekkingswijze aan. Vermeld eveneens of de financiële mutaties passen binnen de vastgestelde programmabegroting of dat een begrotingswijziging is toegevoegd bij het raadsvoorstel.	
Bijlagen: Voeg alleen die bijlagen toe waarnaar in het raadsvoorstel wordt verwezen. Vermeld ook het registratienummer van de bijlage. Nr. begrotingswijziging: Vermeld hier het nummer van de begrotingswijziging (indien van toepassing), dat door BO-FIN is gemaakt, en voeg de begrotingswijziging bij het raadsvoorstel.	
De Raad van de Gemeente Almelo; Het dictum moet aan de volgende eisen voldoen:	
Volledigheid: . Bevat precies die elementen die nodig zijn om de wil van de raad uit te drukken. Sluit in de formulering aan bij de (juridische) bevoegdheid waar de raad in dit voorstel gebruik van maakt (wijziging begroting, vaststelling verordening of beleidskader, vaststellen bestemmingsplan). . Beperk je niet tot een verwijzing naar de voorafgaande tekst maar probeer (voor zover in de beperkte ruimte mogelijk) de kern van de inhoud in het dictum weer te geven. Een formulering als: 'bijgaande nota vast te stellen' of 'te besluiten zoals in punt 4 van het raadsvoorstel is aangegeven' volstaat niet. Alleen als het wettelijk verplicht is in het dictum schrijven "Het plan vast te stellen" of "De nota vast te stellen". . Bij financiële besluiten altijd de wijze van dekking aangeven. Formulering: "...en de programmabegroting 200. te wijzigen".	
Juistheid: . Duidelijk formuleren en voorkomen dat het besluit voor tweeërlei uitleg vatbaar is. . Vermeld geen privacy-gevoelige informatie als dit voor het te nemen besluit niet noodzakelijk is. Dus geen namen van personen of bedrijven noemen, adresgegevens, bankrekeningnummers e.d.	
Gedaan ter openbare vergadering van: gewenste datum besluitvormende raad invullen	

Bijlage D: Format raadsvoorstel

Raadsvergadering:
Registratienummer:



Aan de raad

Onderwerp: kort en duidelijk omschrijven

Programma: Kies: 1. Aantrekkelijke stad / 2. Eigen kracht & participatie / 3. Leefbaarheid & veiligheid / 4. Bestuurskracht & bestuurscultuur

Portefeuillehouder:

Auteur, sector:

Samenvatting raadsvoorstel

Is bestemd voor een snelle kennisneming en herkenning van de inhoud van het voorstel

- Wat houdt het voorstel in. Vermeld de essentie;
- Welk besluit dient de raad te nemen?;
- Welk bedrag is ermee gemoeid?

De Samenvatting mag geen nieuwe informatie bevatten. **Schrijf daarom eerst het Raadsbesluit, dan de Opbouw en daarna de Samenvatting.**

Je schrijft het raadsvoorstel namens het college van B&W. Je schrijft dus in de wij-vorm.

Schrijf het collegevoorstel na het raadsvoorstel. Verwijs daarin naar het raadsvoorstel. Je hoeft de inhoud niet te herhalen.

Opbouw raadsvoorstel

1. Waarom naar de raad

Geef hier aan:

Wat is de aanleiding voor het voorstel: een verzoek, een nieuw plan, wetswijziging, uitwerking programmabegroting, Masterplan, Collegeprogramma, eerder raadsbesluit (met reg.nr.) etc.

Wanneer is de raad voor het laatst over het onderwerp geïnformeerd? Benoem dit (incl. registratienummer) en sluit je verhaal hierop aan.

Wat wordt er van de raad verlangd? Besluit over een plan van aanpak, visievorming, een richtinggevende uitspraak (kaders), vaststellen van een verantwoording enz. Kies hierbij het soort document dat bij de situatie past en geef expliciet aan om welke van onderstaande documenten het gaat:

- **Startnotitie**
Het doel van de startnotitie is het vaststellen van een plan van aanpak. Langs welke stappen vindt kaderstelling en/of controle door de raad plaats? Wat zijn de procesmatige en inhoudelijke randvoorwaarden? Welke rol hebben diverse partijen in het proces, waaronder de raad zelf?
- **Oriënterende notitie**
Wanneer je wilt inventariseren wat de politiek relevante keuzevraagstukken zijn. Via een oriënterende notitie kun je relevante informatie verzamelen ten behoeve van kaderstelling en/of controle door de raad. De notitie kan ook dienen om via een discussie tot een inventarisatie te komen.
- **Kaderstellende notitie**
Wanneer je kaders door de raad wilt laten vaststellen. Het bevat een voorstel voor kaderstelling.
- **Verantwoordingsnotitie**
In dit document verantwoordt het college de uitvoering van raadsbesluiten
- **Evaluatienotitie**
Wanneer je wilt dat de raad een oordeel uitspreekt over de uitvoering van collegebeleid. De notitie bevat de ervaringen met de bestaande beleidskaders.

2. Argumentatie

Behandel in dit onderdeel de volgende onderwerpen:

Argumenten en alternatieven: geef hier aan:

Waarom wordt geadviseerd tot dit voorstel? Wat zijn de voor- en nadelen?

Zijn er andere opties mogelijk?

Redeneer vanaf de aanleiding/doelstellingen via de laatste relevante raadsbesluiten naar het voorgestelde dictum.

Doelstelling en beoogd meetbaar effect: geef hier aan:

Wat willen we bereiken en wanneer?

Welk doel en welk effect worden beoogd en op welke termijn?

Hoe is het effect meetbaar? Probeer dit zo concreet mogelijk te omschrijven zodat achteraf kan worden getoetst of doelstellingen en effecten gerealiseerd zijn.

Behandel ook eventuele risico's en relevante neveneffecten, waaronder in ieder geval mogelijke ongewenste effecten voor inwoners met een minimum-inkomen. (De raad heeft bepaald dat ieder voorstel aan dit aspect getoetst moet worden. Als deze toets niet relevant is voor het voorstel, vermeld dan op deze plek: 'Effecten minima; n.v.t.')

Is evaluatie nodig? geef hier aan:

Is evaluatie achteraf nodig of wenselijk? Zo ja, dan aangeven wanneer en op grond van welke criteria de raad het beleid evalueert en de uitvoering door het college controleert.

Wat zijn bij de evaluatie de aandachtspunten? (Deze staan meestal in nauw verband met de doelstellingen onder 2.)

Overleg:

Hier aangeven met welke externe betrokkenen (beleidsadviescommissies van de raad, burger, instanties, bedrijven, andere overheden etc.) overleg is gevoerd. Bij interactieve beleidsvoorbereiding het verloop van dit proces weergeven en ook de uitkomsten van zienswijzen, hoorzittingen e.d.

Geen melding maken van intern overleg.

3. Middeleninzet

Benoem de voornaamste middelenconsequenties.

Geef bij financiële mutaties nauwkeurig de dekkingswijze aan. Vermeld eveneens of de financiële mutaties passen binnen de vastgestelde programmabegroting of dat een begrotingswijziging is toegevoegd bij het raadsvoorstel.

Wij stellen u voor te besluiten conform het bijgevoegde ontwerp-raadsbesluit.

**Burgemeester en Wethouders van Almelo,
de secretaris, de burgemeester,**

mr. G.A. de Haan

J.H.M. Hermans - Vloedbeld

Bijlagen: Voeg alleen die bijlagen toe waarnaar in het raadsvoorstel wordt verwezen. Vermeld ook het registratienummer van de bijlage.

Nr. begrotingswijziging: Vermeld hier het nummer van de begrotingswijziging (indien van toepassing), dat door BO-FIN is gemaakt, en voeg de begrotingswijziging bij het raadsvoorstel.

De Raad van de Gemeente Almelo;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders **besluit:**

Op deze plaats het dictum vermelden.

Het dictum moet aan de volgende eisen voldoen:

Volledigheid:

- Bevat precies die elementen die nodig zijn om de wil van de raad uit te drukken. Sluit in de formulering aan bij de (juridische) bevoegdheid waar de raad in dit voorstel gebruik van maakt (wijziging begroting, vaststelling verordening of beleidskader, vaststellen bestemmingsplan).
- Beperk je niet tot een verwijzing naar de voorafgaande tekst maar probeer (voor zover in de beperkte ruimte mogelijk) de kern van de inhoud in het dictum weer te geven. Een formulering als: 'bijgaande nota vast te stellen' of 'te besluiten zoals in punt 4 van het raadsvoorstel is aangegeven' volstaat niet.

Voorbeeld 1: Niet: "bijgaand voorbereidingsbesluit vast te stellen", maar:

"verklaart dat een herziening van het bestemmingsplan Centrum wordt voorbereid voor de lokatie Grotestraat 25 (vml. Bioscoop Varoissieu), zoals nader aangegeven op de bij dit besluit behorende tekening met nummer 23171".

Voorbeeld 2: Niet: "de Nota integratie basisonderwijs vast te stellen", maar:

"Kennissen van de Nota integratie basisonderwijs en op grond daarvan te besluiten tot het instellen van een minimum bezettingsnorm van 40% voor de toelating van allochtone leerlingen in de openbare basisscholen in het gebied Binnenstad."

Of:

"Kennissen van de nota en op grond daarvan de volgende uitgangspunten of randvoorwaarden te hanteren .../ en de volgende activiteiten uit te voeren.../ en te besluiten tot.../ en de kaderstellende uitspraken vast te stellen zoals verwoord op pagina 4 en 5 van de nota".

Alleen als het wettelijk verplicht is in het dictum schrijven "Het plan vast te stellen" of "De nota vast te stellen".

- Bij financiële besluiten altijd de wijze van dekking aangeven. Formulering: "...en de programmabegroting 200. te wijzigen".

Juistheid:

- Duidelijk formuleren en voorkomen dat het besluit voor tweërlei uitleg vatbaar is.
- Vermeld geen privacy-gevoelige informatie als dit voor het te nemen besluit niet noodzakelijk is. Dus geen namen van personen of bedrijven noemen, adresgegevens, bankrekeningnummers e.d.

Gedaan ter openbare vergadering van **gewenste datum besluitvormende raad invullen**

de griffier,

de voorzitter,

Bijlage E: Format collegevoorstel



Registratienummer:

agendapunt:

datum B&W:

Invulling door bestuurssecretariaat

Collegevoorstel

Opgesteld door:

Datum:

Sector/team/teamonderdeel:

Telefoonnummer:

Onderwerp:

Vermeld kort en concreet het onderwerp

(dus 'bouwvergunning voor garage Bornsestraat 16' en niet 'bouwvergunning')

Programma:

Kies: 1. Aantrekkelijke stad / 2. Eigen kracht & participatie / 3. Leefbaarheid & veiligheid / 4.

Bestuurskracht & bestuurscultuur

Voorgesteld besluit:

Geef nauwkeurig aan welk besluit het college moet nemen.

Het besluit moet aan de volgende eisen voldoen:

Volledig:

- Benoem alle elementen die nodig zijn om de wil van het college uit te drukken
- Beperk je niet tot een verwijzing naar de voorafgaande tekst maar probeer (voor zover in de beperkte ruimte mogelijk) de kern van de inhoud in het dictum weer te geven. Een formulering als: 'bijgaande nota vast te stellen' of 'te besluiten zoals in punt 4 van het collegevoorstel is aangegeven' volstaat niet.

Voorbeeld 1: Niet: "bijgaand voorbereidingsbesluit vast te stellen", maar:

"verklaart dat een herziening van het bestemmingsplan Centrum wordt voorbereid voor de lokatie Grotestraat 25 (vml. Bioscoop Varoissieu), zoals nader aangegeven op de bij dit besluit behorende tekening met nummer 23171".

Voorbeeld 2: Niet: "de Nota integratie basisonderwijs vast te stellen", maar:

"Kennis nemen van de Nota integratie basisonderwijs en op grond daarvan te besluiten tot het instellen van een minimum bezettingsnorm van 40% voor de toelating van allochtone leerlingen in de openbare basisscholen in het gebied Binnenstad."

Of:

"Kennis nemen van de nota en op grond daarvan de volgende uitgangspunten of randvoorwaarden te hanteren .../ en de volgende activiteiten uit te voeren.../ en te besluiten tot.../ en de kaderstellende uitspraken vast te stellen zoals verwoord op pagina 4 en 5 van de nota".

Alleen als het wettelijk verplicht is in het dictum schrijven "Het plan vast te stellen" of "De nota vast te stellen".

Concreet:

- Formuleer duidelijk en voorkom dat tekst voor tweeërlei uitleg vatbaar is.
- Vermeld geen privacygevoelige informatie als dit voor het te nemen besluit niet noodzakelijk is.

Overigens:

- Bij financiële besluiten altijd in het dictum aangeven uit welke begrotingspost de dekking plaatsvindt;
- Moet op grond van een financieel besluit de begroting gewijzigd worden? Geef dan in het dictum aan of dit de programmabegroting of de productenraming betreft (overleg vooraf altijd met de financieel adviseur van de afdeling).
- Een wijziging van de programmabegroting is een bevoegdheid van de raad. Via het college van B&W worden wijzigingen in programma's vastgesteld door de Raad. Besluitvorming door de gemeenteraad vindt plaats door:
 - Een afzonderlijk raadsvoorstel met raadsbesluit. Dictum luidt dan als volgt: "De raad voor te stellen.....en de programmabegroting 2013 te wijzigen". Hieraan voorafgaand dus een B&W-nota met raadsvoorstel.
 - Of, door opname op een zogenaamd verzamelbesluit tot wijziging van de gemeentebegroting. Dictum luidt dan als volgt: "De raad voor te stellen de programmabegroting 2013 bij verzamelbesluit aan te passen". Dit kan met een B&W-nota zonder raadsvoorstel.

Toelichting voor openbare besluitenlijst:

Beschrijf kort en krachtig de essentie van het voorstel (max. 75 woorden). Zodat het voor de lezer in enkele zinnen duidelijk wordt waar het besluit over gaat (wie wat waar wanneer waarom hoe en hoe veel (budget)).

Let op: deze korte toelichting wordt samen met het collegebesluit op de openbare besluitenlijst gepubliceerd.

Parafering

Hoofd uitvoering/ Manager	Sectordirecteur

Portefeuillehouder:
Gemeentesecretaris:
Afdoening portefeuillehouder: ja / nee

bestaand beleid, niet politiek gevoelig
en geen bezwarende omstandigheden

De gemeentesecretaris geeft handgeschreven aan conform voorgesteld besluit of aangehouden en eventuele opmerkingen. Laat hier dus enkele regels wit.

Openbaar met embargo tot ... : sommige collegevoorstellen zijn een week niet openbaar voornamelijk i.v.m. het informeren van (derde) belanghebbenden. Het gaat dan om collegevoorstellen die direct negatief uitpakken voor (derde) belanghebbenden of om collegevoorstellen met raadsvoorstel dat na besluitvorming in de raad negatief uitpakt voor (derde) belanghebbenden.

In bepaalde gevallen is het denkbaar dat een collegebesluit langer dan een week niet openbaar is bijvoorbeeld bij de gunning van een gezamenlijke aanbesteding (met andere gemeenten in de regio) waarbij op verschillende momenten collegebesluiten worden genomen, maar op één moment het gelijkloeiende besluit bekend wordt gemaakt.

Kopie collegevoorstel incl. bijlagen aan:

Aanleiding en grondslag van het collegevoorstel

Deze rubriek is uitsluitend bedoeld voor de legitimatie van het voorstel. Geef hier kort aan:

- Directe aanleiding voor het voorstel: gebeurtenis, brief of ander document, een termijn verstreken van..., een vergunning aangevraagd voor..., enz.
- Voor zover van toepassing: de behandelhistorie. Dit is een beschrijving van wat is voorafgegaan aan het nu te nemen besluit en datgene dat hierop van invloed is. Wanneer is het college voor het laatst met het onderwerp geconfronteerd? Benoem dit (incl. registratienummer) en sluit je verhaal daarop aan.
- Waarin vindt het collegevoorstel en het te nemen besluit zijn grondslag: Programmabegroting, MOP, Masterplan, Collegeprogramma, wettelijk voorschrift, eerder raadsbesluit, advies commissie bezwaar en beroep enz. enz.
- Welk besluit is noodzakelijk: vaststellen van, instemmen met, krediet verlenen voor ..., enz. Sluit in je formulering aan bij de (juridische) bevoegdheid van het college waar het besluit op is gebaseerd.

NB: Het collegevoorstel is een advies van de ambtelijke organisatie aan het college. Je schrijft dus in de wij-vorm

Alternatieven en voorgestelde keuze

Redeneer vanaf de aanleiding/doelstellingen via de laatste relevante college- en raadsbesluiten naar het collegevoorstel.

Benoem argumenten voor- en tegen.

Is er sprake is van meerdere mogelijkheden? Benoem deze dan. Zowel de voor- als de nadelen. Geef vervolgens aan welke variant de voorkeur heeft en motiveer je keuze.

Resultaat extern overleg

Bijvoorbeeld interactief met belanghebbenden, beleidsadviescommissies van de raad, andere overheden, overige externe partners.

Risicoinventarisatie

Welke risico's loopt de Gemeente bij uitvoering van dit besluit? Benoem de risico's zo concreet mogelijk (oorzaak > gebeurtenis > gevolg).

Mogelijke risico's:

Strategisch - niet halen van doelstellingen, reputatie, integriteit, nieuwe wetgeving

Operationeel - personeelsverloop, IT, rampenbestrijding

Schade - aansprakelijkheid, criminaliteit, bodemsanering, wagenpark

Financiële - grondexploitatie, belastingen, garantieverplichtingen, budgetoverschrijding, rente.

Benoem ook de reeds aanwezige of te nemen beheersmaatregelen om het risico te beperken.

Deze rubriek is van belang voor de uitvoering van het risicomanagement en voor de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting.

Afstemming intern

beleidskader / juridisch / p&o / financieel / facilitair/ informatisering

Beleidskader: Alleen invullen als er sprake is van een afwijking van beleidskaders naar inhoud en tijd

Juridisch: Attendeer op mogelijke juridische afwijkingen, ingewonnen juridische adviezen en mogelijkheden voor bezwaar en beroep.

P&O: Geef aan van welke formatieaspecten en/of organisatorische gevolgen sprake is.

Financieel: Geef de financiële gevolgen zo nauwkeurig mogelijk aan. Hoe vindt de financiële dekking plaats? Let op, vermeld dit ook in het dictum (is verplicht)

Facilitair: Vermeld de eventuele gevolgen voor de interne dienstverlening (inkopen, Europese aanbestedingen, gebouwen, ICT, etc).

Informatisering: Welke gevolgen heeft het besluit voor de informatievoorziening / informatisering?

Intern overleg

Resultaat intern overleg met afdelingen / programmamanager / portefeuillehouder

Het voorstel gaat uit op verantwoordelijkheid van de afdeling van de steller. De steller neemt zelf initiatief om bijdragen in te winnen van relevante collega's (afdelingen) en op grond daarvan een afgewogen voorstel te doen, rekening houdend met geldende beleidslijnen.

Eventuele verschillen van inzicht niet wegedeneren, maar presenteren via voor- en nadelen en/of alternatieven.

Type voorstel (advies): B&W voorstel inclusief GMT advies

Het collegevoorstel moet voor een adviserende bespreking langs het GMT als het om een onderwerp gaat dat gevolgen voor het hele concern heeft. In ieder geval gaat het dan om:

Decentralisaties, grote projecten (Noordflank en Binnenstad), risicoprojecten zoals WSW/MAU/RUD/IBO, P&C-cyclus, risicomanagement en HRM (rol OR).

Communicatie

Keuze maken uit:

- Reguliere persconferentie: nota gaat dag na het besluit naar de pers (meest gebruikelijk)
- Afzonderlijke persconferentie: altijd in overleg met communicatie
- Begeleidend persbericht: persbericht bij collegevoorstel voegen (altijd afstemmen met communicatie)
- Communicatieplan: communicatieplan bij collegevoorstel voegen (altijd in overleg met communicatie)
- Publicatie in gemeenteadvertentie: aangeven wanneer dit wettelijk noodzakelijk is of anderszins nodig wordt geacht.

Bijlage F: Routing college- en raadsvoorstellen

Routing B&W nota's met raadsvoorstellen

Stappen/ routing:	Wie:	Aandachtspunten/eisen:	Routing in JOIN:
Stap 1. (facultatief) Voornemen opstellen nota	Sector	Waarom is de nota nodig?	
Stap 2. Opstellen B&W nota (+ evt. raadsvoorstel)	Steller	• Aanleiding/ grondslag • Voldoen aan eisen van: Format, Kwaliteit, Besluitrijpheid • Integraliteit ○ Afstemming met andere lijnafdelingen; ○ Afstemming over de middelen met de stafafdelingen. • Sectordirecteur geeft akkoord vanuit 'vier ogen principe' en als integraal verantwoordelijke voor de kwaliteit.	↓ Nota gaat op route in JOIN ↓ Nadat sectordirecteur akkoord is, gaat de nota naar de portefeuillehouder
Stap 2. Akkoord door de portefeuillehouder in Join	Portefeuillehouder	Portefeuillehouder(s) geeft akkoord voor bestuurlijke afstemming.	↓ Nadat de portefeuillehouder akkoord is, gaat de nota naar de toetsers
Stap 3. BO-BZ en CCA	Toetsers	• Aanlevering in JOIN t.b.v. B&W-agendering (uiterlijk de <u>woensdag</u> voor de collegevergadering <u>12:00 uur</u>) • Check: besluitrijpheid en compleetheid.	↓
Stap 4. Opstellen B&W agenda	Gemeentesecr.	Stelt B&W agenda op (uiterlijk de <u>donderdag</u> voor de collegevergadering <u>9:00 uur</u>)	↓
Stap 5. Nagekomen stukken	Gemeentesecr.	Voegt nagekomen voorstellen aan de B&W agenda toe, mits goed onderbouwd dat besluitvorming geen uitstel kan dulden.	↓

Stap 6. B&W-behandeling	College	Besluitvorming. • Akkoord bevonden <i>uitgaande brieven</i> worden nat ondertekend. • Akkoord bevonden <i>raadsvoorstellen en raadsbrieven</i> worden niet ondertekend.	↓
Stap 7. Terugkoppeling uit college	Gemeentesecr.	Gemeentesecretaris stelt een document met terugmelding, mededelingen en rondvraag uit het college op.	↓
Stap 8A Afhandeling B&W-behandeling	Gemeentesecr. BO/BZ	Aanmaken B&W-besluitenlijsten.	↓ Nota en uitgaande brieven worden evt. aangepast en definitief gemaakt in JOIN ↓ Ondertekende uitgaande brieven gaan uit via de teams (stellers)
Of Stap 8B Afhandeling B&W-behandeling ingeval van raadsbehandeling	BO/BZ Griffie	• Idem 8A • Rechtstreekse doorzending via JOIN van het raadsvoorstel of van de raadsbrief naar de griffie	↓ Raadsvoorstel of raadsbrief gaat via JOIN naar griffie voor raadsbehandeling (behandelen of informeren)