

Concept startnotitie (vervolg)onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente Berkelland

Inleiding

Het is maatschappelijk en politiek heel belangrijk, dat de raad goed afgewogen besluiten neemt. Zonder goede raadsvoorstellen kan de raad zijn werk niet goed doen. De raad kan dan geen zorgvuldige, goed overwogen keuzes maken en geen goede kaders stellen. Het raadsvoorstel moet ook de controle door de raad mogelijk maken. Als de raad geen normen heeft voor controle van de uitvoering, kan de raad zijn controlewerk ook niet goed doen. Zonder duidelijke raadsvoorstellen is er een risico, dat de raad verkeerde besluiten neemt. Verkeerde besluiten kunnen grote (politieke, maatschappelijke en financiële) gevolgen hebben.

Maar ook: zonder goed raadsvoorstel kan de raad moeilijker politieke verantwoording afleggen aan de samenleving over de gemaakte keuzes en gestelde prioriteiten.

Met een goed raadsbesluit deelt de raad zijn verwachtingen en eisen over het te voeren beleid ondubbelzinnig mee aan het college (en ambtelijke organisatie). Op die manier helpt het voorstel te voorkomen dat er eventueel later teleurstellingen ontstaan. Een goed raadsvoorstel voorkomt discussies, over wat met het raadsvoorstel of raadsbesluit bedoeld werd. Het raadsvoorstel is daarmee een hulpmiddel in de communicatie tussen raad en college.

Aanleiding

De voormalige rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland (RC BBLM) heeft in 2015 onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen in 2014 van de vier gemeenten. Centraal in dit onderzoek stond de totstandkomingsprocedure, de overzichtelijkheid, leesbaarheid en volledigheid van de raadsvoorstellen en de beleving van de raadsleden over raadsvoorstellen. Kenmerkend voor het onderzoek van 2015 was dat de Rekenkamercommissie in dat onderzoek de inhoudelijke kwaliteit van een aantal raadsvoorstellen onder de loep heeft genomen. De centrale vraagstelling in het onderzoek was dan ook wat is de kwaliteit van raadsvoorstellen in de vier gemeenten.

Het onderzoek leverde een aantal conclusies en aanbevelingen per onderzochte gemeente op en een tweetal overkoepelende aanbevelingen voor de vier gemeenten. De conclusies uit het rapport zijn:

- Het proces van de totstandkoming van de raadsvoorstellen is redelijk op orde, maar niet schriftelijk vastgelegd;
- De raadsvoorstellen zijn leesbaar, maar kunnen voor wat betreft de overzichtelijkheid en volledigheid nog verbeterd worden.

De aanbevelingen uit het rapport specifiek voor de gemeente Berkelland zijn:

Aanbeveling 1:

- a. Breng meer uniformiteit aan in de wijze waarop het sjabloon wordt toegepast en geef daarbij nadere invulling aan de control-aspecten.
- b. Overweeg het gebruik van een termijnagenda.

Aanbeveling 2:

- a. Zorg voor raadsvoorstellen die zelfstandig leesbaar zijn en geef aandacht aan de geconstateerde tekortkomingen wat betreft overzichtelijkheid en volledigheid.

En als overkoepelende aanbevelingen:

- a. Maak gebruik van elkaars goede voorbeelden, altijd geplaatst in de eigen context. Hierbij zijn een aantal voorbeelden genoemd die terug te vinden zijn in de bijlage;
- b. van raadsvoorstellen over wat bedoeld wordt met de verschillende onderdelen van een raadsvoorstel en wat men er graag wel of niet in zou hebben.

De kwaliteit van raadsvoorstellen treft de drie rollen van de raad, te weten de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol. In de inventarisatieronde van de Rekenkamercommissie met de zeven raadsfracties op 15 april jl. en ook tijdens de ronde van oktober 2018 is het onderwerp van de kwaliteit van raadsvoorstellen regelmatig aan de orde geweest. De fracties gaven aan dat het onderwerp een aandachtspunt is.

Opmerkingen en vragen van de raadsfracties zijn erover:

- Er zijn geen alternatieven in de raadsvoorstellen opgenomen.
- Er worden geen scenario's voorgelegd aan de gemeenteraad.
- De raad kan beter in het proces betrokken worden en niet alleen aan het einde van het proces.
- De schrijfstijl is een punt van zorg.
- Het budgetrecht kan slecht vervuld worden, omdat er regelmatig geen dekking in de voorstellen wordt aangegeven.
- De raad krijgt te veel informatie, men mist een korte samenvatting en discussiepunten waarover het voorstel gaat.
- De mate waarin het beleid SMART geformuleerd is.
- Men mist vaak de historie van de voorstellen.

Voor de Rekenkamercommissie zijn met name deze vragen en opmerkingen vanuit de fracties aanknopingspunten voor deze concept startnotitie om een vervolgonderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen op te stellen.

Criteria

Bij de keuze en afweging van het onderwerp maakt de Rekenkamercommissie gebruik van een aantal criteria. De criteria zijn van belang om te duiden en relevantie aan te geven waarom voor dit onderwerp is gekozen. Het gaat om de volgende criteria:

- a. Het financiële belang van een onderwerp: het budgetrecht van de raad is gemoeid bij raadsvoorstellen- en besluiten. Verkeerde besluiten kunnen grote financiële gevolgen hebben.
- b. Het maatschappelijke belang van een onderwerp: zonder een goed raadsvoorstel kan de raad moeilijker politieke verantwoording afleggen aan de samenleving over de gemaakte keuzes en gestelde prioriteiten. Verkeerde besluiten kunnen grote politieke en maatschappelijke gevolgen hebben.
- c. De twijfel met betrekking tot de uitvoering van een onderwerp: slecht opgestelde raadsvoorstellen en aangenomen raadsbesluiten hebben impact op het functioneren van de gemeentelijke organisatie en het bestuur.
- d. De mate van risico m.b.t. doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid: de kwaliteit van raadsvoorstellen draagt risico's van ineffectiviteit of ondoelmatigheid in zich en er bestaat onzekerheid over een voldoende beoordeling van de effectiviteit. Een goed opgesteld raadsvoorstel moet ook de controle door de raad mogelijk maken.
- e. Het is geschikt als rekenkameronderzoek: het onderzoek levert informatie op waarover de gemeenteraad en/of het college nog niet beschikt en het leidt tot concrete verbeteringen en/of tot het bevorderen van het lerend vermogen van de organisatie. Het onderzoek raakt de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rollen van de gemeenteraad.

Doel van dit onderzoek

De Rekenkamercommissie Berkelland wil opnieuw een aantal raadsvoorstellen beoordelen en nagaan in hoeverre de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van 2015 zijn overgenomen, tot uitvoering zijn gebracht en een doorwerking hebben gekregen.

In dit nieuwe onderzoek is de invalshoek vooral de vraag of de raadsvoorstellen van voldoende kwaliteit zijn om de besluitvorming door de raad te ondersteunen. Vragen die bij de Rekenkamercommissie leven zijn: zijn de raadsvoorstellen helder en begrijpelijk geformuleerd? Bevatten de raadsvoorstellen de juiste informatie en zijn ze kwalitatief geschikt om op basis hiervan de voorgestelde besluiten te nemen en daarmee kaders te stellen? Zijn die kaders geschikt voor de raad om op een later moment zinvolle controle uit te oefenen?

Doelstelling van het onderzoek:

Het doel van het onderzoek is zicht bieden op de kwaliteit van de raadsvoorstellen, de doorwerking van de aanbevelingen uit het vorige rekenkamerrapport en het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van deze kwaliteit door een beoordeling van de huidige kwaliteit van de raadsvoorstellen. De uitkomsten van het onderzoek kunnen de raad helpen om kritisch te zijn over de kwaliteit van de raadsvoorstellen die ter besluitvorming worden voorgelegd. Een betere kwaliteit van de raadsvoorstellen biedt de raad een betere ondersteuning bij die besluitvorming.

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

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

Deze centrale onderzoeksvraag leidt tot de volgende deelvragen:

1. Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen, zodat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen en de uitvoering ervan kan volgen en beoordelen?
2. Hebben de aanbevelingen uit vorige rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen de beoogde toepassing en doorwerking gekregen?
3. Voldoen de raadsvoorstellen aan deze criteria en zo niet, op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?
4. Wat vinden de raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen? Zien zij mogelijkheden tot verbetering? Op welke punten?
5. Hoe wordt in het voorbereidingsproces aandacht besteed aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen?
6. Hoe wordt de raad in het proces betrokken?

Afbakening/reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek zal zich richten op de periode na de vaststelling van het vorige rekenkameronderzoek (medio 2016) tot op heden. Er zal een nog te bepalen hoeveelheid raadsvoorstellen uit deze periode worden onderzocht. Daarbij zal zoveel mogelijk spreiding in acht worden genomen naar de diverse beleidsterreinen en voorstellen van verschillende aard (zowel voorstellen die de start van een beleidsproces markeren, als voorstellen die een aanpassing van beleid in uitvoering betreffen). Voorts kan worden bezien hoe de kwaliteit van de raadsvoorstellen impact hebben gehad op de behandeling ervan in de raad.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek staat enerzijds in het teken van een evaluatie van de doorwerking van de eerder aangenomen aanbevelingen en anderzijds richt het onderzoek zich op de huidige kwaliteit van raadsvoorstellen. Met een nog aan te wijzen bureau dat het onderzoek gaat uitvoeren wordt de precieze onderzoeksmethode en het normenkader bepaald. Er zal documentstudie worden verricht, gesprekken gepland worden met de raad, de griffie, het college en vertegenwoordigers uit de ambtelijke organisatie. Overwogen kan worden enquêtes uit te zetten en (groeps-)gesprekken aan te gaan.

Bijlage:

Uit het rapport onderzoek raadsvoorstellen BBLM d.d. 4-2-2016

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Berkelland

Conclusie 1

Het proces van de totstandkoming van de raadsvoorstellen is redelijk op orde, maar niet schriftelijk vastgelegd en kent nog wel verbeterpunten, te weten:

1. er is geen zicht op de control-aspecten,
2. er is weinig uniformiteit in de wijze van invullen van het sjabloon,
3. er is geen termijn-agenda.

Conclusie 2

De raadsvoorstellen zijn leesbaar, maar kunnen voor wat betreft de overzichtelijkheid en volledigheid nog verbeterd worden.

1. De relatie met voorgaand beleid is niet altijd aangegeven.
2. In sommige gevallen ontbreken duidelijke beslispunten.
3. Een heldere inleiding en bondige samenvatting zijn niet altijd aanwezig.
4. Alternatieve beleidskeuzes, argumenten voor en tegen het voorstel ontbreken vaak.
5. Beleidstheorie en risico-paragraaf worden nauwelijks aangetroffen.
6. De raadsvoorstellen zijn niet altijd zelfstandig leesbaar.

Aanbeveling 1

- a. Breng meer uniformiteit aan in de wijze waarop het sjabloon wordt toegepast en geef daarbij nadere invulling aan de control-aspecten.
- b. Overweeg het gebruik van een termijnagenda.

Aanbeveling 2

- b. Zorg voor raadsvoorstellen die zelfstandig leesbaar zijn en geef aandacht aan de geconstateerde tekortkomingen wat betreft overzichtelijkheid en volledigheid, zoals vermeld onder conclusie 2.

4.5 Overkoepelende aanbevelingen:

A. Maak gebruik van elkaars goede voorbeelden, altijd geplaatst in de eigen context.

Voorbeelden:

1. overweeg gebruik te maken van een klankbordgroep zoals Lochem doet bij brede onderwerpen op het gebied van ruimte.
2. denk na waar de finale check ligt voor wat betreft de eindredactie en de inhoud van het voorstel. Ook voor wat betreft de samenhang: hoe lager de verantwoordelijkheid voor een raadsvoorstel in de organisatie ligt, hoe meer risico er is dat het raadsvoorstel botst met ander gemeentelijk beleid. Ter voorkoming hiervan heeft Lochem hiervoor naast de gemeentesecretaris een adviseur.
3. overweeg het gebruik van een systeem dat bewuste keuzes op control-aspecten voorschrijft, zoals Corsa (Montferland) en IN process (nieuwste versie) dat gebruikt wordt in Lochem.
4. wees bewust van het feit dat het sjabloon en het vergadermodel elkaar beïnvloeden. Zorg voor een logische vorm en samenhang.
5. leg de werkwijzen vast, zodat het voor iedere ambtenaar duidelijk is wat bedoeld wordt met de verschillende onderdelen van het sjabloon.
6. maak gebruik van meelezers, om te waarborgen dat ook mensen van buiten het vakgebied begrijpen wat er in het raadsvoorstel staat.
7. zorg voor begeleiding van minder ervaren schrijvers.

B. Overweeg een sessie te houden met de raadsleden en de opstellers van raadsvoorstellen over wat bedoeld wordt met de verschillende onderdelen van een raadsvoorstel en wat men er graag wel of niet in zou hebben.