

Een goed raadsbesluit?!

Onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen

9 november 2020

Rekenkamercommissie Wijdmeren



Wijdmeren



Voorwoord

Het schrijven van een goed raadsvoorstel vraagt inzicht in ambtelijke en politieke besluitvorming, tijd, kennis van het onderwerp, de geschiedenis, de context en niet op de laatste plaats een goede schrijfvaardigheid van de opsteller. Wijdmeren is een kleine gemeente met een beperkt ambtenarenapparaat. Het schrijven van een goed raadsvoorstel vraagt ook andere kennis en vaardigheden. Het is vrijwel ondoenlijk om al die kennis en vaardigheden bij alle ambtenaren te ontwikkelen. En toch wordt dat, ook door ons, eigenlijk wel verwacht, terwijl we weten dat iemand soms maar één raadsvoorstel per jaar schrijft.

Met dit onderzoek willen we inzicht geven in onze beoordeling van de kwaliteit van de raadsvoorstellen en de beleving die raadsleden hebben.

Ons oordeel is bepaald door onze norm van het “ideale raadsvoorstel”, wetende dat dit niet altijd haalbaar is. Het oordeel van de raadsleden is gebaseerd op een vragenlijst die door raadsleden is ingevuld.

Het kan de besluitvorming helpen om bij het schrijven van een raadsvoorstel dit “ideale raadsvoorstel” in het achterhoofd te hebben.

Het onderzoek biedt handvatten om format en proces te verbeteren. Het ideale raadsvoorstel komt daarmee een beetje dichterbij.

Namens de rekenkamercommissie,
Linda Maasdijk, voorzitter

VOORWOORD	2
1 VERANTWOORDING	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Inleiding	5
1.3 Onderzoeksvraag	6
1.4 Aanpak onderzoek	6
1.5 Normenkader	6
1.6 Uitwerking normenkader	7
1.6.1 Formele kwaliteit	7
1.6.2 Tekstkwaliteit	8
1.6.3 Inhoudelijke kwaliteit	9
1.6.4 Kwaliteit besluit	9
2 KWALITEIT VAN DE RAADSVORSTELLEN	10
2.1 Beoordeling raadsvoorstellen door de rekenkamercommissie	10
2.1.1 Beoordeling formele kwaliteit	11
2.1.2 Beoordeling kwaliteit tekst	12
2.1.3 Beoordeling inhoudelijke kwaliteit	13
2.1.4 Beoordeling kwaliteit besluiten	13
2.2 Beoordeling kwaliteit door raadsleden	13
3 PROCES TOT STAND KOMEN RAADSVORSTEL EN DE ANALYSE VAN HET PROCES	15
3.1 Het proces “schrijven van een raadsvoorstel”	15
3.2 De beoordeling van het proces	19
4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	20
Beantwoording onderzoeksvragen	20
Conclusies	20
Aanbevelingen	21
5 BIJLAGEN	22
5.1 Uitwerking beoordeling raadsvoorstellen	22

5.2	Enquête onder raadsleden	29
5.3	Documenten en gesprekspartners	32

Wijdmeren, november 2020
Rekenkamercommissie
Linda Maasdijk, voorzitter
Jan Langelaar
Theo Vernooij

1 Verantwoording

1.1 Aanleiding

Onderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen is begin januari 2020 door de begeleidingsgroep van de rekenkamercommissie aangedragen als mogelijk onderwerp voor onderzoek. In Wijdemeren heeft de gemeenteraad in 2018 een andere wijze van vergaderen geïntroduceerd. Bij de introductie van de nieuwe werkwijze is de kwaliteit van de raadsvoorstellen niet nader onderzocht. Het was wel de wens om dat mee te nemen in de verbeterslag, maar dat was er nog niet van gekomen. Een reden voor de rekenkamercommissie om onderzoek te doen naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen.

In 2011 heeft de toenmalige rekenkamercommissie overigens al een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen.

De rekenkamercommissie deed in 2011 de volgende aanbevelingen:

1. Pas de leidraad voor raadsvoorstellen en de daarop gebaseerde digitale versie zodanig aan dat de rubriek “kanttekeningen” vervalt en de rubrieken “vermelding van de alternatieven” en “effecten/gevolgen van het raadsbesluit” verplicht worden gesteld; voor effecten/gevolgen geldt ook meetbaarheid en tijdgebondenheid.
2. Leg de aangepaste leidraad voor raadsvoorstellen voor aan de raad, opdat bij de raadsleden levende suggesties voor verbeteringen kunnen worden gehonoreerd.
3. Vermeld in de raadsbesluiten ook de van belang zijnde wetsartikelen en andere vindplaatsen.
4. Belast het presidium met de beoordeling van de behandeling – en besluitrijpheid van raadsvoorstellen en de aanwijzing van de raadscommissie waarin het voorstel dient te worden behandeld.
5. Schep duidelijkheid over de status voor de raad van de lange termijnagenda van B&W alsmede de daarbij behorende procedure. Punten die daarbij aan de orde zijn is wel of geen goedkeuring door de raad en de posities van seniorenconvent en presidium hierbij.
6. Realiseer een upgradering van raadsvoorstellen, waardoor ze ook voor niet-raadsleden begrijpelijk en leesbaar worden. Dit is niet alleen uit democratisch oogpunt wenselijk, maar tevens doelmatiger omdat het de opstelling van persberichten eenvoudiger maakt.

1.2 Inleiding

Op jaarbasis behandelt het college vele collegevoorstellen. Een aantal daarvan bevat een raadsvoorstel als bijlage. Het doel van het onderzoek is inzicht bieden in de kwaliteit van de raadsvoorstellen en het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van deze kwaliteit. Het onderzoek bestaat uit een beoordeling van de huidige kwaliteit van een aantal geselecteerde raadsvoorstellen én de beoordeling het proces waarmee de raadsvoorstellen tot stand komen. De uitkomsten van het onderzoek en de op basis daarvan geformuleerde aanbevelingen kunnen de gemeenteraad helpen om kritisch te zijn over de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Kwalitatief goede raadsvoorstellen bieden de raad de juiste ondersteuning bij de besluitvorming.

1.3 Onderzoeksvraag

Bovenstaande leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

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

Deze vraag leidt tot de volgende deelvragen:

1. Voldoen de geselecteerde raadsvoorstellen aan de gestelde kwaliteitscriteria en zo nee, op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?
2. Wat vinden de raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen?
3. Hoe wordt in het voorbereidingsproces aandacht besteed aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

De onderzoeksopzet is ter bespreking aan raadsleden van de begeleidingsgroep van de rekenkamercommissie voorgelegd. In verband met de coronamaatregelen is dit per mail gegaan. De leden van de begeleidingsgroep hadden geen aanvullingen.

1.4 Aanpak onderzoek

Het onderzoek heeft de volgende invalshoeken.

1. Beoordelen raadsvoorstellen

In dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie veertien raadsvoorstellen beoordeeld vanuit de vraag of deze van voldoende kwaliteit zijn om de besluitvorming door de raad te ondersteunen. De selectie is tot stand gekomen in overleg met de griffier. De raadsvoorstellen zijn door de leden van de rekenkamercommissie beoordeeld aan de hand van het normenkader.

2. Enquête onder raadsleden

Onder raadsleden is een enquête uitgezet waarin gevraagd wordt wat zij vinden van de raadsvoorstellen. De enquête is als bijlage bijgevoegd.

3. In kaart brengen van het proces totstandkoming raadsvoorstel

Het proces hoe een raadsvoorstel tot stand komt is in kaart gebracht in een gesprek dat de voorzitter van de rekenkamercommissie heeft gehad met de gemeentesecretaris en de griffier. Daarnaast zijn documenten over het proces geanalyseerd.

1.5 Normenkader

De raadsvoorstellen zijn door de rekenkamercommissie getoetst op vier kwaliteitsaspecten:

- Formele kwaliteit: is het gemeentelijke format juist en volledig toegepast? Is alle relevante informatie tot uitdrukking gebracht, zodat een raadslid – ook zonder de bijlagen te hoeven lezen – tot een oordeel over het gevraagde besluit kan komen? Is het besluit op juiste plaats genomen?
- Tekstkwaliteit: is de tekst voor gemeenteraadsleden voldoende toegankelijk, bondig en helder geformuleerd, zodat zij relatief snel grip kunnen krijgen op de inhoud van het raadsvoorstel om daarmee tot een eigen oordeel te komen?
- Inhoudelijke kwaliteit: is het voorstel logisch opgebouwd en bestaat er een duidelijke relatie tussen doel, middelen en acties? Inhoudelijke kwaliteit doelt ook op de mate waarin het raadsvoorstel uitnodigt om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren; het moet duidelijk zijn welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumentatie tot het voorliggende voorstel is gekomen. Is de informatie volledig.

-
- Kwaliteit besluit: Is het voorgenomen besluit in het raadsvoorstel duidelijk en eenduidig geformuleerd?

Dit normenkader is tamelijk abstract. Daarom is het nader uitgewerkt.

1.6 *Uitwerking normenkader*

Wijdemeren gebruikt geen leidraad voor het maken van raadsvoorstellen. Er is handleiding huisstijl, waarin aandacht is voor het schrijven van collegevoorstellen en raadsvoorstellen maar die is gedateerd en wordt niet meer gebruikt. In de onderstaande uitwerking staat aangegeven welke informatie de rekenkamercommissie zou verwachten onder de verschillende kopjes. Deze verwachting is gebaseerd op ervaring met raadsvoorstellen van andere gemeenten en handreikingen die door andere gemeenten gebruikt worden.

1.6.1 *Formele kwaliteit*

Het format is juist en volledig toegepast. Op basis van het format moet het voor de lezer duidelijk zijn waarover het raadsvoorstel gaat, wat er moet worden besloten en waarom.

Alle relevante informatie is in het raadsvoorstel opgenomen. Het raadsvoorstel is zelfstandig leesbaar zodat het niet nodig is de bijlagen te lezen om te begrijpen welk besluit genomen moet worden.

Soms is het lezen van bijlagen essentieel voor de besluitvorming. In dat geval is in het voorstel expliciet verwezen naar een bijlage.

Het format in Wijdemeren bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Concept-besluit
2. Inleiding
3. Argumenten
4. Kanttekeningen/Risico's
5. Financiële consequenties
6. Aanpak (planning/uitvoering/communicatie)
7. Duurzaamheidsaspecten
8. Standpunt commissies (en derden)

Hierna is beschreven wat de rekenkamercommissie bij elke kopje aan informatie verwacht.

Conceptbesluit

Elk raadsvoorstel begint met een concept-besluit. Dit vormt de kern van een voorstel. Een besluit bestaat uit een dictum waarbij verwezen wordt naar het betreffende voorstel van het college, de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen, beleidsregels e.d.

Bij gemeenschappelijke regelingen wordt verwezen naar de betreffende artikelen uit de regeling waarop het voorgestelde besluit is gebaseerd.

Dit betekent dat de formulering van het besluit nauw luistert en niet voor tweëerlei uitleg vatbaar mag zijn.

Besluiten moeten amendeerbaar zijn. Het besluit kan uit meerdere beslispunten bestaan.

Het besluit bepaalt hoe het college uitvoering geeft aan het genomen raadsbesluit. Het is daarmee het belangrijkste onderdeel van het raadsvoorstel. Daarom heeft de rekenkamercommissie de kwaliteit van het besluit ook apart met een cijfer beoordeeld.

Inleiding

In de inleiding moet in ieder geval de aanleiding van het voorstel staan. De aanleiding kan zijn dat een wet voorschrijft dat de raad een besluit moet nemen, of het te nemen besluit voortvloeit uit het collegeprogramma, of uit een toezegging aan de gemeenteraad. In de inleiding wordt, indien van toepassing, ook gemeld welke besluiten de raad eerder over het onderwerp heeft genomen. Het plaatst het voorstel in de context en de tijd.

Argumenten

Onder argumenten wordt beschreven welke overwegingen aan het voorstel ten grondslag liggen. Hierbij spelen de feiten en omstandigheden een belangrijke rol.

Naarmate een doelstelling of probleem complexer is, zijn er meer mogelijkheden om deze aan te pakken. Voor een rationele besluitvorming is het van belang dat de beslissers inzicht krijgen in de alternatieven. Eventuele alternatieven komen hier aan bod.

Kanttekeningen en risico's

Onder kanttekeningen en risico's staan alle relevante risico's en kanttekeningen genoemd. De financiële, juridische, politieke, maatschappelijke, beleidsmatige en andere kanttekeningen en risico's worden hier beschreven.

Financiële consequenties

Onder dit kopje is ingevuld welke kosten het voorstel met zich meebrengt en waaruit deze gedekt kunnen worden. Bij de vaststelling van de (meerjaren)begroting heeft de raad de financiële middelen al beschikbaar gesteld maar bij kredieten moet de nadere invulling nog aan de raad moeten worden voorgelegd.

Aanpak

Het doel van het kopje "Aanpak (planning/uitvoering/communicatie" is (de rekenkamercommissie) onduidelijk. Het kan verschillend geïnterpreteerd worden. Het doel kan zijn om aan te geven hoe het voorstel is voorbereid en hoe de betrokkenen (burgers, bedrijven en organisaties e.d.) hierbij betrokken zijn. Het doel kan ook zijn om hier aan te geven welke vervolgacties na het raadsbesluit genomen worden.

Duurzaamheidsaspecten

Het kopje is op verzoek van de gemeenteraad opgenomen in het raadsvoorstel. Duurzaamheid is een breed begrip dat op vele manieren uitgelegd kan worden.

Standpunt van de commissie

Voordat een voorstel in de gemeenteraad wordt behandeld wordt dit besproken in een raadscommissie. Hier kan een toelichting worden gegeven en vragen worden behandeld.

Het resultaat van deze commissiebehandeling wordt onder dit kopje verwoord. De griffie vult dit kopje in. Standaard wordt opgenomen of het raadsvoorstel na de commissiebehandeling als hamerstuk of bespreekstuk in de raad wordt geagendeerd. Als daar aanleiding toe is, staan onder dit kopje ook de toezeggingen.

1.6.2 Tekstkwaliteit

De tekst moet begrijpelijk en goed leesbaar zijn.

Het raadsvoorstel is prettig leesbaar, zelfs wanneer de lezer niets met het onderwerp te maken heeft. Drie factoren zijn bepalend of een raadsvoorstel prettig leesbaar is: de structuur, het taalgebruik en de vormgeving.

Hoofd- en bijzaken kunnen in één oogopslag onderscheiden worden. Ambtelijk taalgebruik is vermeden. Dit taalgebruik kenmerkt zich vaak door een lijdende (of passieve) vorm. Dit vermindert de leesbaarheid. De zinnen zijn kort, een lange zin is voor de lezer (vaak) moeilijker te begrijpen.

Het taalgebruik is correct. Niet correct gebruikt van de grammaticale regels of een verkeerde zinsopbouw kan aan een tekst of een besluit een andere betekenis geven.

Vakjargon is zo veel mogelijk voorkomen en niet-deskundigen kunnen de tekst begrijpen.

1.6.3 Inhoudelijke kwaliteit

Bij het toetsen op de inhoudelijke kwaliteit is gelet op de volgende aspecten.

Het raadsvoorstel bevat de juiste informatie. Het besluit is duidelijk geformuleerd, alle kanttekeningen en risico's zijn in kaart gebracht, de lezer heeft een goed beeld welk besluit hij neemt, waarover en waarom. Het raadsvoorstel nodigt uit om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren.

Met een raadsvoorstel legt het college de raad een beleidskeuze voor. Het college kan een duidelijke voorkeur uitspreken en deze ook als voorkeursoptie uitwerken in het raadsvoorstel. Om een goede afweging te kunnen maken is het belangrijk dat raadsleden ook inzicht krijgen in alternatieve beleidskeuzes. Deze hoeven niet allemaal uitgewerkt te zijn. Met het benoemen van de voor- en nadelen van alternatieve beleidskeuzes weet de raad dat er een weloverwogen keuzeprocess is geweest.

1.6.4 Kwaliteit besluit

Voor de besluitvorming is het belangrijk om te weten wie bevoegd is om het besluit te nemen. Dit vergt kennis en overzicht van relevante wetgeving. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de kaderstellende en controlerende rol van de raad enerzijds en de uitvoerende rol van het college als dagelijks bestuur.

In de (Gemeente)wet is opgenomen in welke gevallen de raad het bevoegd gezag is. Hiertoe behoren o.a. het vaststellen van verordeningen, de begroting en jaarrekening, bestemmingsplannen e.d. In het dictum van het besluit moet hier nadrukkelijk naar worden verwezen.

Dit geldt ook voor besluiten waarbij gemeenten *een zienswijze* kunnen indienen bij begroting en jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen (verbonden partijen).

In artikel 160 van de Gemeentewet is bepaald dat het college belast is met uitvoerende taken. Wanneer bepaalde besluiten van het college echter ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, is het college gehouden de raad in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken alvorens deze besluiten rechtskracht hebben.

2 Kwaliteit van de raadsvoorstellen

De raadsvoorstellen zijn beoordeeld door de rekenkamercommissie. De bevindingen staan in paragraaf 2.1. De raadsleden hebben ook een oordeel gegeven over de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Deze bevindingen staan in paragraaf 2.2.

2.1 Beoordeling raadsvoorstellen door de rekenkamercommissie

Dit onderzoek gaat *niet* over de politieke afweging maar wel of alle informatie aanwezig is om een politieke afweging mogelijk te maken. Bij het beoordelen van de raadsvoorstellen heeft de rekenkamercommissie gebruik gemaakt van het normenkader op pagina 3. De uitwerking van het normenkader is op basis van ervaring met goede raadsvoorstellen van andere gemeenten. Wat bepalend was of we zonder achterliggende stukken het raadsvoorstel en besluit konden snappen.

In de periode april 2018 tot april 2020 zijn 160 voorstellen behandeld in de raad. In overleg met de griffie zijn twaalf raads- en twee commissievoorstellen geselecteerd en getoetst op de kwaliteitsaspecten (normenkader). In bijlage 5.1 is het overzicht opgenomen met daarin een toelichting die hebben geleid tot de scores. De resultaten zijn in onderstaande tabel gecomprimeerd weergegeven.

Tabel 1 Resultaat toetsing raadsvoorstellen

Onderwerp Raadsvoorstel	Formeel	Tekst	Inhoud	Besluit
Duurzaamheidsagenda Wijdmeren 2018-2021	6	7	6	5
Raadsvoorstel aanvullend krediet herinrichting OudLoosdrechtsedijk tussen de rotondes	5	5	5	5
Huisvestingsverordening Gooi en Vechtstreek 2019	4	7	5	10
Beleidsplan Armoede en Schuldhulp	4	4	4	4
Kadernota c.a. Plassenschap	4	4	4	4
Nota Grondbeleid 2020 -2024	7	7	6	5
Begroting 2020-2023	3	5	3	3
Notitie reikwijdte en detailniveau MER vaarverbinding Loosrechtse Plassen-Hilversums Kanaal	4	7	6	5
Regionale Samenwerkingsagenda 2019-2022	6	7	4	6
Wijziging verordening gemeentelijk decoratiestelsel	7	6	7	8
Tiny houses Dennenlaan	7	7	8	7

Actualisatie grondexploitaties 2019	4	6	4	5
Gemiddeld	5,08	6,00	5,17	5,58
Onderwerp Commissievoorstel	Formeel	Tekst	Inhoud	Besluit
Partiele herziening bestemmingsplan Landelijk Gebied Noordoost – 2012 (Oud-Loosdrechtsedijk 30-36)	5	7	7	n.v.t.
Ontwerp bestemmingsplan Dammerweg 3 en 4 3 juni 2019	5	7	4	nv.t.
Gemiddeld	5	7	5,5	

2.1.1 Beoordeling formele kwaliteit

Is het gemeentelijke format juist en volledig toegepast? Is alle relevante informatie tot uitdrukking gebracht, zodat een raadslid – ook zonder de bijlagen te hoeven lezen – tot een oordeel over het gevraagde besluit kan komen? Is het besluit op juiste plaats genomen?

Voor het invullen van het format heeft de rekenkamercommissie een aantal kenmerken benoemd die o.i. essentieel zijn voor een goed raadsvoorstel:

- Onder het kopje inleiding staat onder andere de aanleiding en de context van het voorgestelde besluit.
- Onder argumenten wordt beschreven waarom juist dit voorstel wordt gedaan.
- De financiële, juridische, politieke, maatschappelijke, beleidsmatige en andere kanttekeningen en risico's worden hier in kaart gebracht.

Voor ieder raadsvoorstel is het format gebruikt. De raadsvoorstellen worden in N-Model gegenereerd en opgeslagen in het zaakstelsel Decos. Het format dwingt medewerkers om na te denken over de opbouw van het voorstel. Het format is verouderd en nog niet aangepast aan het BOB-model.

Ieder raadsvoorstel begint met het concept-besluit.

Het format wordt echter door verschillende opstellers niet consequent en consistent ingevuld. De consequentie van het ontbreken van een handleiding waaruit blijkt wat onder de verschillende onderdelen van het format moet worden verstaan, heeft tot gevolg dat de schrijver zelf moet bepalen welke informatie onder welk kopje wordt opgeschreven. Het is daarmee bij verschillende raadsvoorstellen niet duidelijk of alle relevante informatie tot uitdrukking is gebracht. Informatie staat ook onder kopjes waar wij het niet zouden verwachten. Het invullen van het format leidt niet (altijd) tot een logische opbouw van een betoog.

De formele kwaliteit scoort een 5,1. Vijf van de twaalf beoordeelde voorstellen scoren een voldoende. Onderstaand wordt de belangrijkste redenen gegeven voor deze scores.

-
- De aanleiding waarom een onderwerp juist nu op de agenda staat ontbreekt vaak of wordt summier aangestipt. Een aanleiding kan bijvoorbeeld zijn dat uitvoering wordt gegeven aan het coalitieakkoord, een toezegging, een motie, actualisering van bestemmingsplannen of een wettelijke plicht dat de gemeenteraad een besluit moet nemen zoals bijvoorbeeld een verordening.
 - De context van het te nemen besluit ontbreekt vaak. Er staat in het raadsvoorstel geen verwijzing naar eerdere raadsbesluiten of de geschiedenis over het onderwerp.
 - In het raadsvoorstel ontbreekt vrijwel altijd een verwijzing naar wetsartikelen. Verwijzingen naar wetgeving staan vaak wel in het concept-raadsbesluit dat aan het raadsvoorstel is toegevoegd. Het staat dan in het dictum van het besluit.
 - Onder argumenten zou de vraag beantwoord moeten worden welke overwegingen, feiten en omstandigheden de basis vormen voor het besluit. Deze vraag zou in een aantal raadsvoorstellen beter uitgewerkt kunnen worden. Onder argumenten zou de kern van het voorstel moeten staan met daarin de onderbouwing.
 - In het verleden heeft de raad verzocht om het kopje ‘duurzaamheidsaspecten’ standaard in het format voor de raadsvoorstellen op te nemen, maar vaak is dit niet van toepassing.

2.1.2 Beoordeling kwaliteit tekst

Is de tekst voor gemeenteraadsleden voldoende toegankelijk, bondig en helder geformuleerd, zodat zij relatief snel grip kunnen krijgen op de inhoud van het raadsvoorstel om daarmee tot een eigen oordeel te komen?

Hoofd- en bijzaken kunnen in één oogopslag onderscheiden worden. Ambtelijk taalgebruik is vermeden. De zinnen zijn kort. Het taalgebruik is correct.

Vakjargon is zo veel mogelijk voorkomen en niet-deskundigen kunnen de tekst begrijpen.

De tekstkwaliteit is redelijk. De meeste raadsvoorstellen zijn goed leesbaar. Vier van de twaalf raadsvoorstellen scoren voor wat betreft de tekstkwaliteit een onvoldoende. Soms is er sprake van ambtelijk taalgebruik of vakjargon maar over het algemeen valt dat erg mee. Sommige raadsvoorstellen zijn heel lang. En het komt voor dat hoofd- en bijzaken door elkaar lopen. Het is daarmee niet in alle gevallen gemakkelijk om snel grip te krijgen op de inhoud van het raadsvoorstel.

De rekenkamercommissie heeft de kwaliteit van de tekst met een cijfer 6,1 beoordeeld.

2.1.3 Beoordeling inhoudelijke kwaliteit

Is het voorstel logisch opgebouwd en bestaat er een duidelijke relatie tussen doel, middelen en acties? Inhoudelijke kwaliteit doelt ook op de mate waarin het raadsvoorstel uitnodigt om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren; het moet duidelijk zijn welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumentatie tot het voorliggende voorstel is gekomen. Is de informatie volledig. Het raadsvoorstel bevat de juiste informatie, alle kanttekeningen en risico's zijn in kaart gebracht, de lezer heeft een goed beeld welk besluit hij neemt, waarover en waarom.

Het format in Wijdmeren “dwingt” de schrijver niet altijd tot een logische opbouw of een duidelijke relatie tussen doel, middelen en acties. Dit betekent dat de lezer doel, middelen en acties zelf vaak uit de tekst moet destilleren. Doel, middel en acties zijn soms niet of onvoldoende verwoord.

Het is een bewuste keuze van het college om één voorstel te presenteren en alternatieven niet in het raadsvoorstel op te nemen. Argumenten zijn niet altijd duidelijk.

De inhoudelijke kwaliteit is beoordeeld met een gemiddelde score van 5,2.

2.1.4 Beoordeling kwaliteit besluiten

Is het voorgenomen besluit in het raadsvoorstel duidelijk en eenduidig geformuleerd? Het besluit is niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Besluiten moeten amendeerbaar zijn. De tekst per besluit blijft beperkt tot één regel met een maximum van 25 woorden. Ieder besluit staat op een aparte regel.

Er is weinig of geen aandacht wie beslissingsbevoegd is, raad college of gemeenschappelijke regeling. In een aantal voorstellen ontbreekt de context en aanleiding of een verwijzing naar relevante wetgeving. Bij veel raadsvoorstellen is niet duidelijk wat de gemeenteraad nu precies besloten heeft omdat de geformuleerde besluiten niet eenduidig zijn en op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Besluiten zijn ook vaak moeilijk amendeerbaar. Het gemiddelde cijfer is 5,58.

2.2 *Beoordeling kwaliteit door raadsleden*

De rekenkamercommissie heeft een enquête onder raadsleden uitgezet. De enquête is door vijftien raadsleden ingevuld. De vragen zijn gebaseerd op stellingen en hadden betrekking op overzichtelijkheid, leesbaarheid en volledigheid. Op iedere stelling kon een cijfer (1 tot 10) worden gegeven.

De rekenkamercommissie heeft zich afgevraagd of raadsleden die al langer in de gemeenteraad zitten de raadsvoorstellen nu beter of slechter beoordelen dan nieuwkomers. Voor elf raadsleden die de enquête hebben ingevuld, is dit hun eerste raadsperiode. Deze raadsleden gaven over het algemeen veel lagere cijfers dan raadsleden die al langer in de raad zitten.

De vragen over overzichtelijkheid gaan onder andere over:

- Duidelijkheid van de beslispunten, het onderscheid tussen hoofd en bijzaken.
- Overzicht van de beschikbare middelen.
- Overzicht van de mogelijke financiële, personele en juridische consequenties.

De vragen over leesbaarheid gaan over:

- Korte en bondige formulering.
- Het stuk is te begrijpen voor mensen zonder inhoudelijke achtergrond.
- Een goed leesbaar conceptbesluit.

De vragen over volledigheid hebben onder andere betrekking op:

- Er is altijd een aanleiding en voorgeschiedenis beschreven.
- Er komen voldoende alternatieve beleidskeuzes aan bod.
- Er is een onderbouwing van het gevraagde besluit.
- De van toepassing zijnde wet- en regelgeving is beschreven.

Het complete overzicht van de vragen en het gemiddelde cijfer per vraag staat in bijlage 2.

Uitslag enquête onder raadsleden	Gemiddeld
<i>Overzichtelijkheid</i>	5,77
<i>Leesbaarheid</i>	5,27
<i>Volledigheid</i>	5,12
Totaal	5,39

De raadsleden beoordelen de kwaliteit van de raadsvoorstellen met een gemiddelde van 5,4.

Elf vragen scoorden gemiddeld onvoldoende (< 5,5). Vier vragen scoorden meer dan een 5,5 maar minder dan een 6.

Op vier vragen werd gemiddeld meer dan een 6 gescoord.

- Duidelijk geformuleerde beslispunten: 6,2.
- Voorstellen geven een overzicht van aspecten die een rol spelen bij het betreffende beleidsterrein: 6.
- In een raadsvoorstel wordt een overzicht gegeven van de benodigde beschikbare middelen: 6,2.
- Raadsvoorstellen bevatten een goed leesbaar concept-besluit: 6,2.

De laagste gemiddelde score had de vraag of in de voorstellen voldoende alternatieve beleidskeuzes naar voren komen: 4,1. In Wijdemeren is het een bewuste keuze dat de alternatieven door het college zijn afgewogen en er meestal één voorstel aan de raad wordt gestuurd.

3 Proces tot stand komen raadsvoorstel en de analyse van het proces

In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe een raadsvoorstel tot stand komt.

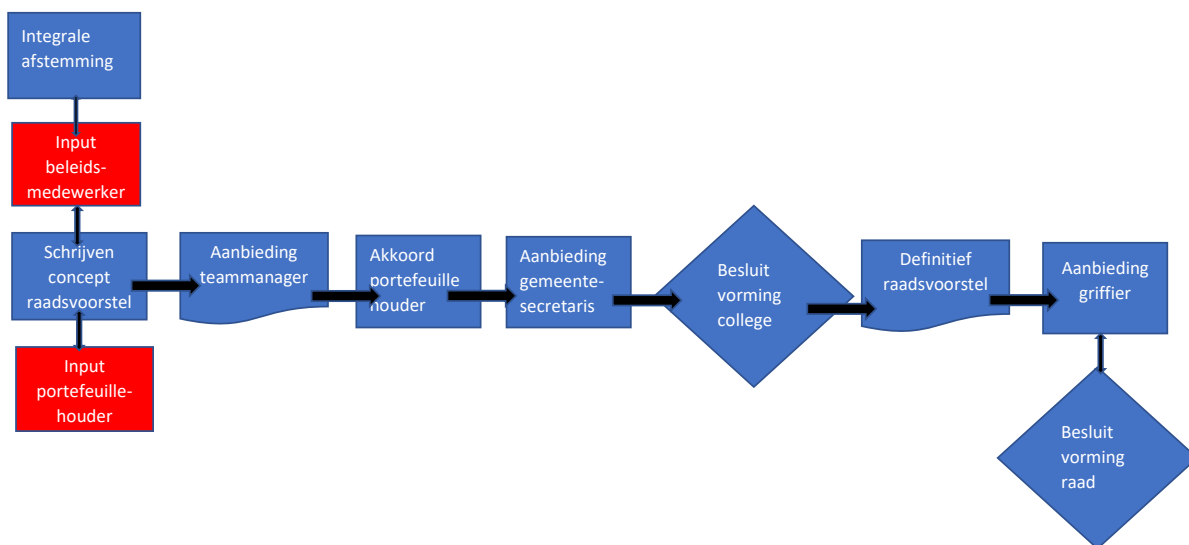
Het is de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om een raadsvoorstel op te stellen en voor te leggen aan de raad ter besluitvorming.

Met deze bevoegdheid komt ook de plicht voor het college om te zorgen voor kwalitatief goede raadsvoorstellen.

Om het proces in kaart te brengen is een gesprek geweest met de gemeentesecretaris, de griffier en de voorzitter van de rekenkamercommissie. Het proces is in kaart gebracht en geanalyseerd. Wie is waar verantwoordelijk voor? Wie bewaakt de kwaliteit van het raadsvoorstel? Wat valt op in het proces?

3.1 Het proces “schrijven van een raadsvoorstel”

De eerste aanzet voor een nieuw raadsvoorstel kan vanuit verschillende hoeken komen, van een ambtelijk gesignaleerde nieuwe wettelijke regeling die verankerd moet worden in een gemeentelijke regelgeving (verordening) tot een lokaal ruimtelijk plan (bestemmingsplan).



Schema proces en routing raadsvoorstel

In bovenstaande figuur is het proces van de totstandkoming raadsvoorstel weergegeven. Deze figuur is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid.

De beleidsmedewerker en de verantwoordelijk portefeuillehouder zijn de centrale personen bij het maken van een raadsvoorstel.

In de praktijk zijn overigens vaak meerdere portefeuillehouders, beleidsmedewerkers, andere gemeenten of andere externe partijen betrokken bij het proces.

Het proces wordt niet in alle gevallen één keer doorgelopen. Een teammanager kan aan de beleidsmedewerker vragen om een stuk aan te passen, een portefeuillehouder kan een voorstel teruggeven om het politiek-bestuurlijk aan te scherpen.

Sommige besluiten kunnen niet worden uitgesteld omdat bijvoorbeeld wettelijke termijnen overschreden worden. Raadsvoorstellen, maar ook voorstellen en adviezen die niet naar de raad gaan, worden (te) laat aangeboden voor bespreking in het college. Het plannen van het besluitvormingsproces gaat niet iedereen even goed af. Om dit te verbeteren is in het aanleverschema voor de raad sinds dit jaar een ‘voorkeursdatum’ voor gewenste aanlevering opgenomen. Dit ligt een week voor de uiterlijke behandeldatum in het college.

In het onderstaande wordt ingegaan op de rollen van de diverse betrokkenen bij de totstandkoming van een raadsvoorstel.

Beleidsmedewerker

De beleidsmedewerker heeft een belangrijke rol als schrijver van het raadsvoorstel. Hij/ zij doet dit vaak in nauw overleg met de portefeuillehouder.

De beleidsmedewerker is -als vakinhoudelijk specialist- verantwoordelijk voor het inbrengen van kennis van het eigen vakgebied. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de integrale afstemming. Het is aan de beleidsmedewerker om te organiseren dat een raadsvoorstel juridisch klopt en dat er een deugdelijke financiële onderbouwing onder ligt. Het vereist dus afstemming met meerdere (vak)afdelingen.

De beleidsmedewerker moet rekening houden met politieke gevoeligheden. Het vereist inzicht in de verhoudingen en de sfeer in de raad en een mate van politieke sensitiviteit.

Teammanager

De teammanagers zijn in Wijdmeren mede verantwoordelijk voor zowel de inhoud als de kwaliteit van de raadsvoorstellen en de afstemming met andere (vak)afdelingen. In de praktijk blijken enkele teammanagers de raadsvoorstellen niet of niet goed te controleren op inhoud en kwaliteit.

Deze werkwijze, de controle door de teammanagers, heeft als nadeel dat elke teammanager over een eigen referentiekader beschikt om de kwaliteit te beoordelen.

Wijdmeren beschikt niet over een (kwaliteits-)medewerker die als ‘de laatste’ het raadsvoorstel ziet voordat het aan het college van b&w wordt aangeboden. Bij veel gemeenten wordt dit ingevuld door een bestuursadviseur of directiesecretaris als “rechterhand” van de gemeentesecretaris.

Portefeuillehouder

Het raadsvoorstel komt idealiter in nauwe samenwerking tussen de beleidsmedewerker en de portefeuillehouder tot stand. De wethouder brengt de politiek-bestuurlijke visie in, de beleidsmedewerkers zijn vakinhoudelijke kennis.

Als het concept gereed is, wordt het besproken in een portefeuillehouder overleg.

Sommige portefeuillehouders checken het raadsvoorstel grondig op inhoud, vorm en proces. En laten verbeteringen aanbrengen. Andere portefeuillehouders zijn minder grondig en laten college- en raadsvoorstellen die onduidelijk zijn, ook doorgeleiden naar het college.

Gemeentesecretaris

De gemeente werkt met een zogeheten 'lange termijn agenda' waarop de projecten van de gemeenten staan. Als sturings- en planningsinstrument staat dit instrument nog in de kinderschoenen, maar is er de afgelopen twee jaar nadrukkelijk ingezet op verbetering. Er is maandelijks overleg tussen de gemeentesecretaris en de griffier over wanneer wat in de raad komt.

De gemeentesecretaris is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en de inhoud van het raadsvoorstel. De kwaliteitsbewaking is in Wijdmeren belegd bij de teammanagers. De gemeentesecretaris heeft, gezien haar andere werkzaamheden, onvoldoende tijd om ook grondig te beoordelen of raadsvoorstellen kwalitatief voldoende zijn.

College van b&w

Het college is belast met het voorbereiden van raadsvoorstellen. Hierbij behoort ook de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de voorstellen en daaruit voortvloeiende besluiten.

De focus van het college ligt echter vooral op de politiek-bestuurlijke inhoud van het raadsvoorstel. Of het raadsvoorstel overzichtelijk, leesbaar en compleet is, is in de praktijk in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie.

Het komt voor dat het uiteindelijke besluit, in afwijking van het ambtelijk advies, wordt aangepast.

Griffier

De griffier is niet betrokken bij de voorbereiding van een raadsvoorstel.

De raadsvoorstellen en daarbij behorende besluiten worden na de collegevergadering waarin deze zijn vastgesteld bij de griffie aangeleverd. De griffie leest de raadsbesluiten en de griffier geeft in een enkel geval aan dat de raadsvoorstellen en -besluiten kwalitatief beter kunnen. Ze kan de betreffende medewerker die het raadsvoorstel heeft opgesteld daarop attenderen. Het voorstel is dan al met de portefeuillehouder besproken en in het college geweest. Dit brengt de griffier in een vreemde positie. De griffier zegt feitelijk dat ambtelijke organisatie, portefeuillehouder en college hun werk niet goed hebben gedaan. In de praktijk van Wijdmeren kunnen, in overleg met de griffier, op het laatste moment nog zaken wijzigen ook al heeft het college al een besluit genomen. De griffier heeft ook toegang tot de college-agenda om voorstellen voor besluitvorming te kunnen bekijken. Vaak schiet dit er door tijdgebrek bij in. Zie ook onder "*gemeentesecretaris*".

Raadsleden

Raadsleden zijn in feite de eindconsument van een raadsvoorstel. Als raadsleden de kwaliteit van raadsvoorstellen willen verbeteren, kunnen zij *het college* daarop aanspreken. Sommige raadsleden uiten wel eens kritiek op de kwaliteit van raadsvoorstellen in openbare vergaderingen. Het college is verantwoordelijk voor de aangeleverde stukken. In het presidium komt de kwaliteit van de raadsvoorstellen zijdelings aan de orde. Er is geen expliciete afstemming tussen raadsleden en het college geweest over de kwaliteitscriteria waaraan raadsvoorstellen moeten voldoen of de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven. Er zijn ook geen signalen dat raadsleden op eigen initiatief verbeter suggesties hebben gedaan.

Agendacommissie

Door de raad is afgesproken dat het BOB-model wordt gehanteerd, dat er geen standpunten worden herhaald en dat er meer debat plaatsvindt. BOB staat voor Beeldvorming (wat weten we), Oordeelsvorming (wat vinden

we) en Besluitvorming (wat willen we). Dit zijn de stappen die genomen moeten worden voordat er een raadsbesluit wordt genomen.

In deze opzet bekijkt de agendacommissie van de raad voor elk onderwerp op welke manier het in de raad behandeld gaat worden: uitgebreid, regulier of verkort. Het hoort niet bij het takenpakket van de agendacommissie om te beoordelen of het raadsvoorstel en daarbij behorende besluit goed geformuleerd en duidelijk zijn.

Rolvervuiling

Uit het overleg met de griffier en de gemeentesecretaris kwam naar voren dat er soms sprake is van onduidelijkheid over rollen, taken en bevoegdheden.

Zo komt het voor dat het college aan de raadscommissie vraagt om een collegebesluit (= commissievoorstel, peiling van advies van de raad aan het college) te bekrachtigen (terwijl de commissie geen besluit kan nemen). Het college vraagt de raadscommissie om een raadsbesluit te herbekrachtigen. Het college verandert van koers als de commissie anders stemt (ander advies geeft, want stemmen doet de commissie niet) dan de gemeenteraad eerder.

In de praktijk komt het ook voor dat de gemeenteraad onderwerpen agendeert om in een commissie te bespreken maar die feitelijk betrekking hebben op uitvoering van besluiten en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden zoals het vragen van offertes. Hierdoor gaat de raad via de commissie zich bezighouden met uitvoeringsaspecten en gaat daarmee op de stoel van het college zitten.

Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie hebben een training gevolgd “vergaderen nieuwe stijl” (BOB). De gemeente overweegt om deze training te continueren.

De werking van het BestuursInformatieSysteem (BIS)

Toen het college digitaal ging vergaderen in 2018 via het BestuursInformatieSysteem (BIS) is nog een keer onder de aandacht gebracht hoe het RaadsInformatieSysteem (RIS) werkt.

In een interne notitie voor de organisatie staat:

Regelmatig zien we raadsvoorstellen voorbij komen waar in het raadsbesluit staat ‘document X voor kennisgeving aannemen’. Dat is een besluit waar niemand tegen kan zijn. Documenten die voor kennisgeving aangenomen moeten worden, horen op de lijst van ingekomen stukken. Vervuil hiermee niet de raadsagenda door een raadsvoorstel aan te leveren. Voor stukken ‘ter informatie’ maak je een raadsinformatiebrief (RIB). Wil je het standpunt van de commissie horen? Schrijf dan een commissievoorstel. Moet de raad echt een besluit nemen? Maak dan een raadsvoorstel.

Een aantal tips voor een raadsvoorstel:

- *Rommel niet aan de lay-out van N-model. Verander bijvoorbeeld niet het lettertype;*
- *Let op de doelgroep waarvoor je een voorstel schrijft. De gemeenteraad gaat over de kaders en hoofdlijnen. Hou je taalgebruik zo simpel mogelijk;*
- *Less is bijna altijd more. Is het nodig om heel veel bijlagen met achtergrondinformatie mee te sturen? Raadsleden krijgen daardoor vaak meer vragen;*
- *De formulering van een raadsbesluit luistert nauw. Het moet de lading van het voorstel dekken en het concept besluit op pagina 1 van een voorstel en dat op pagina 3 moet hetzelfde zijn.*

3.2 De beoordeling van het proces

Het college van b&w is formeel verantwoordelijk voor de kwaliteit van de raadsvoorstellen en de totstandkoming daarvan. In de praktijk is de ambtelijke organisatie hiervoor verantwoordelijk. De griffie vervult hierbij een beperkte rol. De griffie heeft geen mandaat om raadsvoorstellen te toetsen op begrijpelijkheid en compleetheid en het daarbij behorende ontwerpbesluit.

De centrale actoren in het proces zijn de wethouder, de beleidsmedewerker en de gemeentesecretaris. De beleidsmedewerker en de wethouder bereiden het raadsvoorstel voor.

De gemeentesecretaris is formeel verantwoordelijk voor dit proces en de kwaliteit van de raadsvoorstellen. In de praktijk wordt de eindcontrole van de kwaliteit overgelaten aan de "lijn" (teammanagers). Omdat de kwaliteitseisen niet expliciet zijn, hanteren ze in de praktijk verschillende kwaliteitseisen. Zij hebben in een enkel geval ook te weinig tijd om voldoende aandacht te besteden aan de kwaliteit omdat raadsvoorstellen (soms door omstandigheden) op een te laat tijdstip worden aangeleverd door de medewerkers. Besluitvorming kan niet altijd uitgesteld worden. Het vier-ogen principe wordt dan niet toegepast.

Bij aanvang van het schrijven van een raadsvoorstel kan de doorloop in tijd tot aan bespreking in de gemeenteraad worden gemaakt. Daarvoor is kennis vereist in politieke besluitvormingsprocessen. Het besluitvormingsproces is, zeker als je als ambtenaar niet dagelijks te maken hebt met dit proces of als beginnend ambtenaar, ingewikkeld en complex.

De gemeente heeft een handleiding huisstijl, waarin aandacht is voor het schrijven van collegevoorstellen of raadsvoorstellen maar die is gedateerd. De opsteller moet op dit moment zelf bedenken wat hij/zij wel of niet in het raadsvoorstel opneemt.

In veel gemeenten, ook in Wijdmeren, zijn schrijfcursussen en -trainingen gegeven. Het voornemen is om deze weer te gaan geven. Het aanwijzen van één centrale toetsers van raadsvoorstellen door bijvoorbeeld een bestuursadviseur zou in een kleine organisatie als Wijdmeren een aanvulling kunnen zijn.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord, conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

De onderzoeksvragen luidt:

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

En de deelvragen zijn:

1. Voldoen de geselecteerde raadsvoorstellen aan de gestelde kwaliteitscriteria en zo nee, op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?
2. Wat vinden de raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen?
3. Hoe wordt in het voorbereidingsproces aandacht besteed aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

Beantwoording onderzoeksvragen

De kwaliteit van de meeste raadsvoorstellen is zodanig dat raadsvoorstellen matig tot onvoldoende ondersteunend zijn voor de raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen. Raad en rekenkamercommissie geven ongeveer hetzelfde gemiddelde rapportcijfer aan de raadsvoorstellen. De gemeenteraad geeft *gemiddeld* het cijfer 5,67 en de rekenkamercommissie geeft een 5.5.

De geselecteerde raadsvoorstellen voldoen op veel punten niet aan de geselecteerde kwaliteitscriteria. Dit wordt door de raadsleden ook zo ervaren.

In het voorbereidingsproces van het maken van de raadsvoorstellen wordt om verschillende redenen niet altijd voldoende aandacht besteed aan de kwaliteit.

De rekenkamercommissie heeft de raadsvoorstellen beoordeeld aan de hand van een “ideaal raadsvoorstel”. Het ontbreekt in Wijdmeren niet aan inhoudelijke kennis. Het schrijven van een goed raadsvoorstel vraagt daarnaast andere kennis, zoals inzicht in besluitvormingsprocessen en bestuurlijke sensitiviteit. In de organisatie is bekend dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen nog niet optimaal is en het streven is om de kwaliteit te verbeteren.

Conclusies

1. De technische en inhoudelijke kwaliteit is wisselend en is afhankelijk van de opsteller van het voorstel. Raadsvoorstellen zijn soms te technisch van aard en bevatten onvoldoende handvatten om raadsleden in de gelegenheid te stellen om tot politieke kaderstelling en besluitvorming te komen.
2. De (ontwerp)-besluiten, het beschrijven van de context en het onderscheid in hoofd- en bijzaken maakt dat het voorstel niet altijd zelfstandig leesbaar is. De opsteller gaat soms te veel uit van een uitgebreide voorkennis van raadsleden. Vooral voor “nieuwe” raadsleden is dit lastig.
3. Met name raadsvoorstellen over gemeenschappelijke regelingen en regionale zaken verdienen extra aandacht. De rol van de gemeenteraad ten aanzien van de besluitvorming over een onderwerp wordt onvoldoende toegelicht.
4. Het format voor het opstellen van raadsvoorstellen wordt consequent toegepast maar de verschillende onderdelen (kopjes) van het format worden op uiteenlopende wijze ingevuld. Er zit veel variatie in de opbouw. Dit wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van een leidraad waarin een toelichting wordt gegeven wat onder de verschillende onderdelen moet worden verstaan.

-
5. Raads- en collegevoorstellen verschillen inhoudelijk onvoldoende van elkaar. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de verschillende rollen van raad en college.
 6. In het proces zijn onvoldoende “checks and balances” ingebouwd om tot een kwalitatief goed raadsvoorstel te komen.
 7. De griffie(r) heeft een beperkte rol bij de toetsing van raadsvoorstellen voordat deze op de raads- of commissieagenda worden geplaatst.
 8. De agendacommissie heeft geen rol bij de toetsing van de raadsvoorstellen.
 9. Raadsleden spreken de verantwoordelijken (college van b&w, individuele wethouders) onvoldoende aan op de kwaliteit van de voorstellen.

Aanbevelingen

1. Stel een leidraad op met daarin een toelichting wat onder de verschillende onderdelen van het format moet worden verstaan.
2. Maak het format van het raadsvoorstel zo dat bij invulling ervan een logische opbouw van het verhaal ontstaat. Bepaal of het huidige format nog voldoet.
3. Besteed meer aandacht aan de formulering van het ontwerpbesluit en de context, historie en inhoudelijke kaders. Beantwoord daarbij de vraag of het voorstel zelfstandig leesbaar is.
4. Stel een centrale “toetsers” / schrijfcoach aan die alle raadsvoorstellen beoordeeld en zorg draagt voor uniformiteit.
5. Bepaal de rol van de griffie(r) bij het beoordelen van de raadsvoorstellen
6. vanuit het gezichtspunt dat de griffier de belangrijkste adviseur is van de gemeenteraad.
7. Bepaal de rol van de agendacommissie met betrekking tot de raadsvoorstellen.

5 Bijlagen

5.1 Uitwerking beoordeling raadsvoorstellen

Raadsvoorstel	Raadsbesluit	Formeel	Tekst	Inhoud	Besluit	Toelichting
Duurzaamheidsagenda Wijdmeren 2018-2021 RV/1215/181031/Otwin van Saane 13-12-2018	Voorgesteld wordt: 1.de Duurzaamheidsagenda 2018-2021 vast te stellen. 2.in te stemmen met de financiële consequenties daarvan kennis te nemen van de uitvoering van de maatregelen betreffende e-mobiliteit medewerkers	6	7	6	5	A
Raadsvoorstel aanvullend krediet herinrichting OudLoosdrechtsedijk tussen de rotondes RV/1262/190411/MAATM 11-7-2019	Voorgesteld wordt: 1. De reconstructie van de Oud-Loosdrechtsedijk te beperken tot herinrichting van het wegprofiel. 2. In te stemmen met de keuze van het college van B & W voor het ontwerp 3. Af te zien van aanleg van een gescheiden hemelwater riool De drinkwatertransportleiding van Vitens niet te vervangen 4. Een aanvullend krediet beschikbaar te stellen van € 214.400,- 5. De financiering ten laste te brengen van investeringsplan FD-P390, waarbij de dekking ten laste wordt gebracht van: RWB: € 150.080,- GRP: € 64.320,- Vanaf 2020 structureel € 15.000 toe te voegen aan de post groenvoorzieningen	5	5	5	5	B
Huisvestingsverordening Gooi en Vechtstreek 2019 RV/1263/190412/RZ 6 juni 2019	Voorgesteld wordt: De Huisvestingsverordening Gooi en Vechtstreek 2019 vast te stellen. Separaat worden de colleges van burgemeester en wethouders voorgesteld de uitvoering van de Huisvestingsverordening 2019 te	4	7	5	10	C

	mandateren aan de regionale woningcorporaties en om de uitvoering van de urgentieregeling te mandateren aan de Regio Gooi en Vechtstreek, zodat de huidige uitvoeringspraktijk kan worden gecontinueerd.					
beleidsplan Armoede en Schuldhulp RV/1246/190129/MA 7 maart 2019	Voorgesteld wordt: - Het beleidsplan Armoede & Schuldhulpverlening Wijdmeren 2019 - 2022 vast te stellen	4	4	4	4	D
Kadernota c.a. Plassenschap RV/1344/191217/LW 6 februari 2019	Voorgesteld wordt: De inhoudelijke zienswijze is als voorstel geformuleerd.	4	4	4	4	E
Nota Grondbeleid 2020 -2024 RV/1339/191128/MU 6 februari 2020	Voorgesteld wordt: 1. De Nota Grondbeleid 2020-2024 inclusief daarin opgenomen beleidsregels vast te stellen; 2. Het college te mandateren tot het mogen doen van strategische grondaankopen tot maximaal € 1.000.000; 3. Bij de herziening van de Nota Reserves en voorzieningen begin 2020 een nieuwe reserve "stimuleringsreserve Ruimtelijke ontwikkelingen" op te richten en gelijktijdig de huidige reserve Volkshuisvesting op te heffen en de daarin opgenomen middelen over te hevelen naar de nieuwe reserve. 4. Het college te mandateren om maximaal € 300.000 aan voorbereidingskrediet te laten verstrekken voor initiële plankosten (initiatievenfonds) voor nieuwe plannen op basis van startdocumenten. Bij (dreigende) overschrijding van dit bedrag dient hierover tussentijds gerapporteerd te worden. 5. Het voorbereidingskrediet voor het initiatievenfonds te dekken uit de Stimuleringsreserve Ruimtelijke Ontwikkeling;	7	7	6	5	F

	6. Het beleid over 2 jaar te evalueren.					
Commissiestuk Ontwerp bestemmingsplan Dammerweg 3 en 4 3 juni 2019	Advies van de commissie t.b.v. besluitvorming college	5	7	5	nv.t.	G
Begroting 2020-2023 12 november 2019	Voorgesteld wordt: De begroting 2020-2023 vast te stellen. De begroting sluit met onderstaande saldi: 2020 € 70.000 positief 2021 € 240.000 positief 2022 0 2023 € 150.000 positief	3	5	3	3	H
Notitie reikwijdte en detailniveau MER vaarverbinding Loosdrechtse Plassen-Hilversums Kanaal RV/1217/181101/GM 04 april 2019	Voorgesteld wordt: 1.De notitie reikwijdte en detailniveau met de bijbehorende nota van beantwoording vast te stellen, waarmee ook de reactie op de zienswijzen is vastgesteld. 2.Er mee in te stemmen dat de indieners van zienswijzen via bijgevoegde brief worden geïnformeerd over de vastgestelde notitie reikwijdte en detailniveau en de daarbij behorende nota van beantwoording.	4	7	6	5	I
Regionale Samenwerkingsagenda 2019-2022 RV/1226/181119/GM 31 januari 2019	Voorgesteld wordt: 1. Bijgevoegde zienswijze te verzenden aan het Algemeen Bestuur van de Regio Gooi en Vechtstreek.	6	7	4	6	J
wijziging verordening gemeentelijk decoratiestelsel RV/1284/190625/DB 19 september 2019	Voorgesteld wordt: 1.De verordening tot wijziging van de verordening op het gemeentelijk decoratiestelsel vast te stellen, zoals verwoord in het raadsbesluit.	7	6	7	8	K
Tiny houses Dennenlaan RV/1170/180424/AD 31 mei 2018	Voorgesteld wordt: 1.In te stemmen met het verzoek om over te mogen gaan tot het plaatsen van 23 "Tiny houses", voor een periode van 10 jaar, in afwachting van mogelijke woningbouwontwikkeling die een	7	7	8	7	L

	<p>groter gebied kunnen omvatten dan alleen de vm. Gemeentewerf, aan de Dennenlaan in Loosdrecht.</p> <p>2.Om een financiële bijdrage te leveren, ter hoogte van maximaal € 38.000, voor het verwijderen van verharding, aanbrengen inrit, parkeervakken,-parkeerterrein en voetpad.</p> <p>3.De grond gedurende een periode van 10 jaar om niet beschikbaar te stellen aan de Woningbouwcorporatie.</p>					
<p>Commissiestuk partiele herziening bestemmingsplan Landelijk Gebied Noordoost - 2012 (Oud-Loosdrechtsedijk 30-36) CS/01485/190318/FL 21 mei 2019</p>	<p>Doel van de behandeling: - advies van de commissie t.b.v. besluitvorming aan college</p>	5	7	7	n.v.t.	M
<p>Actualisatie grondexploitaties 2019 RV/1260/190402/MU 9 mei 2019</p>	<p>Voorgesteld wordt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.De herziene grondexploitaties Porseleinhaven, Nedervecht en Ter Sype met prijspeil 1-1-2019 vast te stellen; 2.De door het college opgelegde geheimhouding op de grondexploitaties van deze projecten te bekrachtigen; 3.De bestaande verliesvoorziening Nedervecht te verhogen met € 821.000 ter afdekking van het geprognoseerde additionele tekort op eindwaarde. 4.De bestaande verliesvoorziening Porseleinhaven te verhogen met € 845.100 ter afdekking van het geprognoseerde additionele tekort op eindwaarde 5. Dekking van het aanvullende verlies ten laste te brengen van het rekeningresultaat 2018. 6. De uitkomsten van de geactualiseerde risicoprofielen van de projecten te betrekken in de opstelling van het weerstandsvermogen; 	4	6	4	5	N

	7. Aan de hand van de in bijlage 1 opgenomen begrotingswijzigingen de eerder verleende kredieten bij te stellen					
--	---	--	--	--	--	--

Toelichting

A: Duurzaamheidsagenda Wijdemeren 2018-2021

Het voorgestelde besluit lijkt duidelijk, het raadsvoorstel is gedeeltelijk kort en bondig geformuleerd. Maar.. na lezen van het raadsvoorstel is nog steeds niet duidelijk waar de duurzaamheidsagenda over gaat. De financiële consequenties zijn niet in beeld gebracht. Na lezen voorstel weten we niet wat het gaat kosten om het plan uit te voeren. Het besluit is niet zelfstandig leesbaar. Je moet de achterliggende stukken lezen.

B: Aanvullend krediet herinrichting OudLoosdrechtsedijk tussen de rotondes

Het is niet duidelijk waarom dit stuk staat geagendeerd. De historie wordt niet kernachtig weergegeven. Het voorgestelde besluit bevat een vreemde opmerking: "In te stemmen met de keuze van het college b&w voor het ontwerp". Het voorgestelde besluit komt in bijna alle gevallen van b&w. Beter was bijvoorbeeld geweest: 1: In te stemmen met de reconstructie / herinrichting van het wegprofiel van de Oud-Loosdrechtsedijk. Wat ontbreekt is verwijzing naar eerdere besluiten. De argumenten zijn helder geformuleerd maar wel rijp en groen door elkaar. Uit de argumenten werd de rekenkamercommissie duidelijk waarom dit voorstel is voorgelegd.

De financiële onderbouwing is niet consistent en onduidelijk. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de eisen van de brandweer zijn en waarom dit € 375.000,- kost. Er wordt in het raadsvoorstel gesproken over meerkosten, maar er is er o.i. sprake van veel 'minder' kosten. Dit scheidt verwarring.

Het raadsvoorstel is op een latere datum nog een keer geagendeerd. Dit raadsvoorstel is veel duidelijker. De historie is goed toegelicht. Het is duidelijk waarom er krediet gevraagd wordt. Dat stuk is overzichtelijker vanuit het basisbesluit van het krediet.

C: Huisvestingsverordening

Het besluit is helder geformuleerd. Het onderwerp is eerder in de raad aan de orde geweest maar in het raadsvoorstel wordt aangegeven dat de raad eerder al heeft ingestemd met een zienswijze met 12 punten waarmee met het niet eens was. Hoe de zienswijze van de raad verwerkt is in de verordening is niet uitgewerkt. Het raadslid moet zelf op zoek wat overgenomen is.

Argumenten waarom de verordening aangepast moet worden, ontbreken.

D: Beleidsplan schuldhulp en armoede

Dit raadsvoorstel is slordig opgesteld. Het is niet duidelijk wat de raad vaststelt. De inhoud van het beleidsplan is na het lezen van het raadsvoorstel niet duidelijk. Het draagt de titel schuldhulp en armoede maar het gaat alleen over schuldhulpverlening. De argumenten zijn geen argumenten maar in beleidsuitgangspunten. Maar het is niet duidelijk of dit nu alle beleidsuitgangspunten worden genoemd. /speerpunten is. De risico's en financiële consequenties zijn niet (duidelijk) aangegeven

E: Kadernota Plassenschap

Het raadsbesluit behelst de jaarrekening 2018, de begroting 2020, 2 begrotingswijzigingen 2019 en de kadernota voor 2021. Dit zouden 5 besluiten moeten zijn. Bij de begroting worden diverse opmerkingen gemaakt, maar de begroting 2020 wordt voor kennisgeving aangenomen.

Er is onvoldoende duidelijk aangegeven waarom dit raadsvoorstel nu voorligt. De gemeenteraad heeft duidelijke zorgen over het Plassenschap.

In het raadsvoorstel wordt niet duidelijk gemaakt wat de kosten voor Wijdemeren waren en wat de kosten voor Wijdemeren in 2020 zijn. In het kader van dit onderzoek hebben we het raadsvoorstel van een aanpalende gemeente bekeken. Daaruit konden wij opmaken wat de bedoeling was voor agendering.

Bij het conceptbesluit is een wensenlijst geformuleerd van Wijdemeren. Het is onduidelijk wat de gemeenteraad wil dat het Plassenschap ook daadwerkelijk gaat realiseren en wat dat van u mag kosten. De aansluiting met de Kadernota zelf is niet helder. Het heeft ons verbaasd dat de conceptbegroting 2020 zo laat aan de orde is.

F: Nota grondbeleid

Het voorgestelde besluit lijkt duidelijk maar er is nergens beschreven wat de beleidsregels zijn. Een afdeling grondbeleid kan met dit besluit in principe alle kanten op.

Het voorgestelde besluit is niet overgenomen door de gemeenteraad. De financiële consequenties van de nieuwe besluiten zijn niet aangepast aan de nieuwe besluiten. Deze zijn nog geformuleerd op basis van de oude besluiten.

De argumenten, kanttekeningen en risico's en de financiële consequenties zijn helder geformuleerd. De aanpak: (planning/uitvoering/communicatie) richt zich alleen op de publicatie van de vastgestelde nota.

G: Ontwerp bestemmingsplan Dammerweg 3 en 4

Het betreft een commissiestuk t.b.v. besluitvorming aan het college. Het is onduidelijk waarover de commissie advies moet geven en waarom de commissie advies moet geven. En het is onduidelijk wat het college met de uitkomst van de discussie in de commissie gaat doen. Het betreft een ontwerpbestemmingsplan wat het college kan voorbereiden en ter besluitvorming aan de gemeenteraad kan voorleggen.

H: Begroting 2020-2023

Het kenmerk is niet ingevuld.

Het voorgestelde besluit is erg mager en slordig: voorgesteld wordt om de begroting vast te stellen. Alle financiële besluiten in de Programmabegroting zijn *niet* verwoord in het raadsvoorstel. Het is onduidelijk waarom in het besluit is opgenomen dat de begroting sluit met saldi. Onder argumenten staan geen argumenten. Beslissingen over extra budgetten staan bij argumenten in plaats van onder voorgesteld besluit. Onder kanttekeningen staan beleidsvoornemens voor de toekomst. Onder aanpak staat het verdere vervolg van de behandeling van de begroting in commissie en raad.

Het raadsvoorstel is niet goed doordacht. Het is niet duidelijk of alle relevante informatie m.b.t. de besluitvorming in het raadsvoorstel is opgenomen en kan niet geamendeerd worden.

Iedere gemeente maakt een raadsvoorstel bij een begroting. Kijken hoe andere gemeenten een raadsvoorstel bij een begroting maken, loont in dit geval.

I: Notitie reikwijdte en detailniveau MER vaarverbinding Loosdrechtse Plassen-Hilversums Kanaal

Het raadsvoorstel is veel te lang. Er is veel toelichting, waardoor het voorstel onleesbaar wordt, en het is niet duidelijk wat de toelichting van doen heeft met het voorgestelde besluit. Het format is niet gevolgd. Het gaat over 10 bladzijde inleiding. Op blz. 10 kom je een aantal argumenten tegen.

J: Regionale Samenwerkingsagenda 2019-2022

De inleiding is goed te volgen. Maar het raadsvoorstel laat zich niet lezen zonder de zienswijze. Gevraagd wordt om een zienswijze vast te stellen met aantal aanvullingen. Er is niet goed nagedacht over dit goed besproken kan worden. Er is geen motivering waarom de regionale samenwerkingsagenda aangepast moet worden.

Het is niet duidelijk wat de verwachting is wat de regio met de zienswijze moet doen. Dit maakt aansturing van de GR lastig.

K: wijziging verordening gemeentelijk decoratiestelsel

Het besluit is aangescherpt na bespreking raadsvergadering.

Inleiding veel te lang. Wat onder inleiding staat, moet onder argumenten staan. En veel context. Omdat het een “makkelijk toegankelijk” onderwerp is werd ons duidelijk wat de bedoeling was. Het format is niet zo goed gevolgd en argumenten zijn slordig over de tekst heen geformuleerd.

L: Tiny houses Dennenlaan

Het stuk is prettig leesbaar ondanks dat de inleiding lang is en het format is niet consequent is ingevuld. Het besluit is wel erg breedspakig geformuleerd.

M: partiele herziening bestemmingsplan Landelijk Gebied Noordoost - 2012 (Oud-Loosdrechtsedijk 30-36)

Er is een verzoek ingediend om wijziging van het bestemmingsplan Landelijk Gebied Noordoost -2012 voor zover dit betrekking heeft op de percelen Oud-Loosdrechtsedijk 30-36. Gevraagd wordt om de functie van de 4 bedrijfswoningen te wijzigen in burgerwoningen.

Het zou een raadsvoorstel moeten zijn. Volgens de wet op de ruimtelijke ordening moet de raad hier een besluit over nemen. Het is niet duidelijk waarom het college advies vraagt aan de commissie.

N: Actualisatie grondexploitaties 2019

Er is niet aangegeven waarom verliesvoorzieningen voor deze projecten nodig zijn (gaat om ongeveer 2x 800.000). In het besluit wordt voorgesteld af te wijken van de bestaande manieren van verliesbepaling/voorzieningbepaling. De reden hiervan of afweging waarom wordt niet aangegeven. Waarom gebeurt deze werkwijze nu alleen voor deze twee voorzieningen en niet voor alle andere. Besluit 6: De uitkomsten van de geactualiseerde risicoprofielen van de projecten te betrekken in de opstelling van het weerstandsvermogen' wordt geheel niet toegelicht.

De besluiten zijn niet duidelijk geformuleerd. Daarmee kan iedereen zijn eigen interpretatie geven aan de verdere uitwerking.

5.2 Enquête onder raadsleden

Vraag

Overzichtelijkheid

1 In de raadsvoorstellen zijn duidelijke beslispunten geformuleerd, zodat je als raadslid weet waar je ja of nee tegen zegt	6,2
2 Voorstellen geven een overzicht van aspecten die een rol spelen bij het betreffende beleidsterrein.	6
3 Raadsvoorstellen maken een goed onderscheid tussen hoofd- en bijzaken. De focus van een voorstel ligt niet op de uitwerking van details.	5,7
4 In een raadsvoorstel wordt een overzicht gegeven van de benodigde beschikbare middelen	6,2
5 Raadsvoorstellen geven een goed overzicht van de mogelijke financiële, personele en juridische consequenties	5,4
6 Raadsvoorstellen beschikken over een inschatting van de termijn waarbinnen een plan uitgewerkt wordt	5,13

Leesbaarheid

7 Raadsvoorstellen zijn kort en bondig geformuleerd	5
8 Raadsvoorstellen bevatten een heldere uiteenzetting, die ook voor mensen met minder kennis van zaken te begrijpen is	4,67
9 Raadsvoorstellen bevatten een korte en bondige samenvatting die de kern van een voorstel helder en overzichtelijk formuleren	5,2
10 Raadsvoorstellen bevatten een goed leesbaar concept-besluit	6,21

Volledigheid

11 Raadsvoorstellen gaan altijd in op de aanleiding en voorgeschiedenis van het voorstel	5,73
12 In de voorstellen komen voldoende alternatieve beleidskeuzes naar voren	4,1
13 Raadsvoorstellen gaan in op de gevolgen en/of effecten van het besluit	4,7
14 Raadsvoorstellen besteden voldoende aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming	5,6
15 De van toepassing zijnde wet- en regelgeving blijkt duidelijk uit het raadsvoorstel	4,9
16 Raadsvoorstellen bevatten een juiste balans tussen volledigheid van informatie en informatie-overload	5,4
17 Beslispunten worden onderbouwd met argumenten zodat de raad een afgewogen keuze kan maken	5,4
18 Raadsvoorstellen gaan in op de wijze waarop burgers betrokken zijn of betrokken worden bij de plannen, indien noodzakelijk	5,1

	Zijn er zaken die u mist in het format voor de raadsvoorstellen?	Heeft u overige opmerkingen?
4	Het eerder informeel bespreken	
5	nee	lastig om in het algemeen een cijfer te geven
6	De tijdsduur die het kost om raadsvoorstellen uit te voeren, b.v. bij de partiële herziening van een bestemmingsplan. Ik heb het gevoel dat het besluit in een doos van pandora gaat waarvan je maar moet afwachten wanneer het besluit wordt uitgevoerd.	Ik hoop dat het onderzoek van de rekenkamer tot verbeterde raadsvoorstellen gaat leiden.
7	Bij (concept) bestemmingsplannen heb je soms 10 rapporten als bijlage. In het format ontbreekt een korte samenvatting van al die rapporten (flora en fauna, archeologie, etc.) Nu moet je al die rapporten doorlezen en zelf tot een conclusie komen. dat is geen doen.	Kijk ook naar taalgebruik men woordkeuze, het valt niet mee om een raadsvoorstel te schrijven dat ook voor een "leek" te begrijpen is.

8	Raadsvoorstellen zijn de dragers van de koers die de gemeente vaart/ gaat varen. Er zou een duidelijker overzicht moeten komen van die koers en de samenhang van de raadsvoorstellen.	Wellicht enkele raadsleden ook in levende lijve bevragen. Zo'n enquête mist ook nuances en details. Het format-denken ook even verlaten.....
9		- In Raadsvoorstellen worden steeds vaker exacte stukken tekst uit een achterliggend stuk gezet. Als je dan de stukken gaat lezen moet je je dikwijls minuten lang door dezelfde tekst worstelen alvorens je iets anders of uitgebreider te lezen krijgt. - De toonzetting in raadsvoorstellen zijn geregeld dramatisch en afdwingend. 'Als we dat of dat niet doen, dan vergaat de wereld'

10		<p><i>Tekort tijd om technische vragen te kunnen stellen over een raadsvoorstel. (7dagen (was vroeger 10). Daardoor amper gelegenheid om met fractie daarover te overleggen. En veel tekort om bijv. een agendapunten met soms wel 18bijlages serieus door te nemen. Doordat er vaak fouten en fin/juridisch incorrectheden in raadsvoorstellen zitten. Twijfel je vaak of wat voorgelegd wordt wel klopt. Controle kost dan veel tijd. Zou handig zijn wanneer er linkjes in de raadsvoorstellen staan naar documenten waarop een rv is gebaseerd danwel de begroting of oude verordeningen, of vorige besluitvergaderingen.</i></p>
----	--	---

11	<p>met name bij voorstellen op het gebied van RO ontbreekt bijna altijd een duidelijke aanduiding (met luchtfoto) van de situatie</p>	<p>De leesbaarheid van de raadsvoorstellen is heel wisselend, en soms absoluut ontoereikend. Afkortingen moeten verklaard worden. De noodzakelijke informatie staat te verspreid in de stukken om snel een goed beeld te krijgen.</p>
12	<p>Stand van zaken lopende begrotingssaldo</p>	<p>Nee</p>
13	<p>Risico's niet altijd even duidelijk</p>	<p>Nee</p>
14	<p>Heldere afweging tussen verschillende beleidskeuzes. Eventuele alternatieven ontbreken bijna altijd. Extra verdieping, verwijzingen naar relevante beleidsstukken, of informatie betreffende het onderwerp, denk aan wetenschappelijke studies die van belang zijn geweest voor de ambtelijke besluitvorming.</p>	<p>Veel succes!</p>
15	<p>Soms te veel beslisapunten in 1 raadsvoorstel.</p>	<p>Raadsvoorstel moet in begrijpelijke taal zijn ook voor de burgers te volgen zijn.</p>

5.3 Documenten en gesprekspartners

Gesproken met:

- Gemeentesecretaris Wijdmeren
- Griffier Wijdmeren

Documenten

- 14 raadsvoorstellen
- Nota BOB model