

Aldus besloten

een onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in IJsselstein



Rekenkamercommissie IJsselstein
IJsselstein, november 2020

Colofon

Auteurs / onderzoekers:

De heer drs. R.J.F. Paulussen (voorzitter rekenkamercommissie)

De heer T. Siermann, MSc (lid rekenkamercommissie)

Tegenlezer:

De heer R. Hagelstein, MSc (lid rekenkamercommissie)

Ondersteuning

Mw. drs. B. IJsselmuiden

Twitter: @rkcijsselstein

Email: rekenkamerijsselstein@gmail.com

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE NOTA	1
1. SAMENVATTING VAN HET ONDERZOEK.....	2
2. KERNBOODSCHAP	2
3. CONCLUSIES	3
4. AANBEVELINGEN (RAAD, COLLEGE, ORGANISATIE)	5
4.1 Aanbevelingen aan de gemeenteraad, het presidium en de griffie.....	5
4.2 Aanbevelingen gericht aan de organisatie.....	6
4.3 Aanbevelingen aan de organisatie en het college.....	6
5. BESTUURLIJKE REACTIE	9
6. NAWOORD VAN DE REKENKAMER	11
NOTA VAN BEVINDINGEN.....	13
1. INLEIDING.....	14
1.1. Aanleiding van het onderzoek.....	14
1.2. Centrale vraag, deelvragen en normenkader.....	14
1.3. Afbakening van het onderzoek.....	15
1.4. Onderzoeksverantwoording.....	16
1.5. Leeswijzer.....	18
2. BESCHRIJVING VAN DE HUIDIGE PRAKTIJK	19
2.1. Inleiding.....	19
2.2. Het bestuurlijk proces.....	19
2.3. Format.....	21
2.4. Beleidsvoorbereiding en de vaardigheden van medewerkers.....	22
3. DE KWALITEIT VAN RAADSVORSTELLEN	25
3.1. Inleiding.....	25
3.2. Aanleiding en doel voorstel.....	25
3.3. Geschiedenis besluitvorming.....	26
3.4. Probleembeschrijving.....	27
3.5. Beleidsruimte, politieke keuzes en belangenafweging.....	30
3.6. Beleidsalternatieven.....	31
3.7. Inzicht in afwegingen en voorkeur college van burgemeester en wethouders	33
3.8. Participatie en betrokkenheid stakeholders, communicatie	35
3.9. Besluit en deelbesluiten.....	36
3.10. Evaluatie.....	39
3.11. Leesbaarheid	40
3.12. Oordelen over het format.....	42
3.13. Algemeen oordeel over de kwaliteit van raadsvoorstellen	43
3.14. Wensen.....	44
GERAADPLEGDE STUKKEN.....	46
BIJLAGE 1 FORMAT RAADSVORSTELLEN GEMEENTE IJSSELSTEIN	47
BIJLAGE 2 OVERZICHTSTABEL ANALYSE RAADSVORSTELLEN	51
BIJLAGE 3 OVERZICHT ALTERNATIEVEN EN ARGUMENTEN ANDERS DAN VOORKEURSALETERNATIEF	53
BIJLAGE 4 ARGUMENTATIESTRUCTUUR VAN TOULMIN	54
BIJLAGE 5 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	55

Bestuurlijke nota

1. Samenvatting van het onderzoek

De rekenkamercommissie (verder 'de rekenkamer') heeft besloten onderzoek te doen naar de kwaliteit van raadsvoorstellen, zoals die de afgelopen jaren aan de gemeenteraad zijn voorgelegd. Daartoe formuleerde de rekenkamer de volgende vraag:

Wat is de kwaliteit van de raadsvoorstellen in de gemeente IJsselstein?

Deelvragen

1. Helpen de raadsvoorstellen de raad bij het maken van een goede afweging en het nemen van een besluit?
2. Hoe tevreden zijn raadsleden hier zelf over?
3. Zijn er verbeteringen mogelijk waarmee raadsvoorstellen de raad (nog) beter helpen bij het maken van een goede afweging en het nemen van een besluit?

Om tot antwoorden te komen, analyseerde de rekenkamer vijf raadsvoorstellen aan de hand van een vooraf opgesteld normenkader. Deze vijf raadsvoorstellen zijn zorgvuldig gekozen: het betreft voorstellen met een behoorlijke impact in de IJsselsteinse samenleving. Waarvan dus ook verwacht mag worden dat deze een warme belangstelling van de raad hebben en dat de organisatie deze voorstellen zorgvuldig heeft voorbereid en opgesteld.

Het geformuleerde normenkader bevatte 16 normen die gesteld kunnen worden om de kwaliteit van raadsvoorstellen te toetsen.

Naast de analyse van de vijf casussen heeft de rekenkamer ook gekeken naar hoe raadsleden zelf aankijken tegen de raadsvoorstellen (deelvraag 2). Hiertoe is een enquête gehouden onder raads- en commissieleden.

Met het onderzoek doet de rekenkamer uitspraken over de kwaliteit van de raadsvoorstellen en daarmee niet over de kwaliteit van het besluit of de kwaliteit van de behandeling in commissie of raad. Raadsvoorstellen vormen weliswaar een belangrijk onderdeel van de algehele besluitvorming, maar andere aspecten hebben ook grote invloed: denk aan de wijze waarop de behandeling plaatsvindt (vragen, antwoorden, debat), de onderzoeken en voorbereidende activiteiten die niet tot uitdrukking komen in het raadsvoorstel, de lobby vanuit inwoners, maatschappelijke organisaties of bedrijven, de activiteiten die fracties of de raad zelf verrichten om zich te informeren, et cetera. Op dat al, zijn de conclusies van de rekenkamer in dit onderzoek niet van toepassing.

2. Kernboodschap

De rekenkamer concludeert dat de raadsvoorstellen in IJsselstein beperkt helpen bij het maken van een goede afweging en het nemen van een besluit. Het ontbreekt in de raadsvoorstellen doorgaans aan een voldoende uitwerking van beleidsruimte, alternatieven en andere onderdelen. De rekenkamer is positief over het taalgebruik in de voorstellen, er is maar weinig jargon en verhullende taal gevonden, maar acht de voorstellen toch lastig leesbaar. Dit ligt aan het feit dat de voorstellen vaak niet geheel zelfstandig leesbaar zijn en qua opbouw onvoldoende de structuur van een format volgen dat door de gemeente is opgesteld ten

behoefte van de raadsvoorstellen. Dat format op zichzelf is niet behulpzaam: vaak is onduidelijk wat bij de verschillende onderdelen nu precies de verwachting is en ook voldoet het niet indien de besluitvorming nog in een beeldvormende fase is.

De rekenkamer ziet mogelijkheden tot verbetering van de raadsvoorstellen en vervat deze in 8 aanbevelingen.

3. Conclusies

De rekenkamer trekt 7 conclusies.

1. In de raadsvoorstellen zijn de beleidsruimte en alternatieven niet of nauwelijks uitgewerkt.

- In de raadsvoorstellen wordt beperkt inzicht gegeven in de juridische begrenzingen waarbinnen de gemeente eigen keuzes kan maken. De lezer krijgt in de raadsvoorstellen doorgaans wel een indruk of vermoeden van een bepaalde beleidsruimte rond het voorliggende vraagstuk, bijvoorbeeld vanwege enkele alternatieven die in het raadsvoorstel worden genoemd.
- De raadsvoorstellen bevatten doorgaans alternatieven maar deze worden niet of nauwelijks inhoudelijk beschreven. Er is in de raadsvoorstellen relatief veel aandacht voor argumenten die pleiten tegen de alternatieven en weinig aandacht voor argumenten die pleiten voor de alternatieven. De argumenten bij de alternatieven zijn doorgaans niet onderbouwd.
- In voorstellen wordt vaak als alternatief het afwijzen van het voorstel genoemd. Dit is soms zelfs het enige alternatief.
- Het is in raadsvoorstellen niet altijd duidelijk hoe stakeholders bij de ontwikkeling van beleidsalternatieven betrokken zijn geweest of zullen worden betrokken.
- Raadsleden en commissieleden vinden 'evenwichtig presenteren van alternatieven' en 'zichtbaar maken van consequenties voor de IJsselsteinse samenleving' de belangrijkste normen voor het beoordelen van de kwaliteit van raadsvoorstellen.

2. Uit de raadsvoorstellen blijkt doorgaans voldoende wat ermee wordt beoogd en waarom het aan de raad wordt voorgelegd.

- Het concrete doel of de reden van raadsbemoedigen vinden we echter niet altijd direct onder het daarvoor bestemde formatonderdeel aan het begin van het voorstel.

3. In de raadsvoorstellen zijn belangrijke onderdelen veelal niet, onvolledig of gefragmenteerd terug te vinden.

- Probleembeschrijving: Er zijn weliswaar elementen terug te vinden waaruit men een probleem kan afleiden, maar deze zijn vaak versnipperd over het document en/of onvolledig. Dit levert een onvoldoende onderbouwd beeld op van de problematische situatie.
- Beschrijving eerder genomen besluiten: Er is veelal een beknopte beschrijving van de voorliggende geschiedenis terug te vinden, maar dit betreft dan vaak verwijzingen naar eerdere plannen en programma's ('plannen-en-stukken-geschiedenis') en minder de eerder inhoudelijk door de raad genomen besluiten ('besluitgeschiedenis').

- Uitwerking in deelbesluiten: Er wordt in wisselende mate aandacht besteed aan het uitwerken van het besluit in specifieke deelbesluiten. De rekenkamer trof enkele duidelijk uitgewerkte (deel)besluiten aan maar ook voorstellen waarin dit niet het geval was. Raadsleden en commissieleden zijn kritisch op dit punt: bijna de helft vindt dat de raadsvoorstellen doorgaans geen duidelijke deelbesluiten bevatten.
 - Evaluatie: Het ontbreekt doorgaans zowel aan een tijdstip waarop evaluatie zou moeten plaatsvinden als een beschrijving van wat daarbij belangrijk wordt gevonden.
4. *De voorstellen bevatten doorgaans weinig jargon, onnodig ingewikkeld of verhullende taal in raadsvoorstellen.*
- Ook raads- en commissieleden zijn overwegend positief over het taalgebruik in de raadsvoorstellen.
5. *Raadsvoorstellen zijn niet altijd zelfstandig leesbaar en veel tekst is niet to-the-point geschreven.*
- Er moet veel gezocht worden in de bijlagen om het voorstel te begrijpen.
 - De voorstellen worden beter leesbaar door ze meer to-the-point te schrijven, overbodige informatie achterwege te laten en de informatie volgens een logische structuur te presenteren.
6. *Het huidige format voor raadsvoorstellen helpt niet bij het schrijven van een gestructureerd voorstel.*
- Met het huidige format moeten zeer uiteenlopende stukken voor de raad in eenzelfde format worden aangeboden. Dit maakt dat onderdelen van het format niet relevant zijn of niet passen bij de fase waarin de besluitvorming zich bevindt.
 - Verschillende onderdelen van het format zijn niet helder omschreven en bevatten slordigheden. Uit de interviews blijkt dat niet voor iedereen duidelijk was wat precies de bedoeling is bij de afzonderlijke onderdelen. Er is bovendien weinig toelichting bij de verschillende onderdelen en er is sprake van verschillende herhalingen en foutieve formuleringen.
7. *Er bestaan bij betrokkenen uiteenlopende beelden over wie verantwoordelijk is voor het toezien op de kwaliteit van raadsvoorstellen vanaf het moment dat het aan het presidium (agendacommissie) is aangeboden.*
- Een aantal commissie- en raadsleden wijzen op de mogelijkheid voor het presidium om nadrukkelijker de 'behandelrijpheid' van de raadsvoorstellen te toetsen.
 - Betrokkenen kijken wisselend naar de rol van de griffie(r) in dit verband: behoort het tot de taak van de griffie(r) om de raadsvoorstellen door te nemen en te toetsen op kwaliteitscriteria?

4. Aanbevelingen (raad, college, organisatie)

In het verlengde van de conclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen.

4.1 Aanbevelingen aan de gemeenteraad, het presidium en de griffie

1. ***Maak werk van een grondige review van het huidige format voor raadsvoorstellen.***

- Doorgrond ieder afzonderlijk onderdeel door na te gaan wat precies de bedoeling is, welke opdracht ermee wordt gegeven aan de steller.
- Vervat deze bedoeling in een heldere toelichting op ieder onderdeel.
- Bedenk welke eisen uitgaan van ieder formatonderdeel voor de wijze waarop de beleidsvoorbereiding plaatsvindt.
- Zorg ervoor dat het format vrij is van formulerings- en taalfouten: er gaat immers een voorbeeldwerking van uit!
- Zoek bij de review nadrukkelijk afstemming met de organisatie: bedenk dat eisen die voortvloeien uit het format ook eisen stelt aan kennis en vaardigheden van medewerkers.
- Ontwikkel nog een tweede format voor startnotities bij de besluitvorming over complexe problemen. Sluit hierbij aan bij het vergadermodel waar gemeente IJsselstein voor kiest waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming (BOB-model).
- Bereid als (werkgroep vanuit de) raad de inhoud van de formats voor en stel deze uiterlijk voor het zomerreces van 2021 vast.
- Evalueer na twee jaar (uiterlijk in 2023) de uitwerking en toepassing van de formats. Verzoek de rekenkamercommissie deze evaluatie te verrichten.

Werk voor het format startnotitie bijvoorbeeld de volgende onderdelen uit:
- Probleembeschrijving. - Relevante wettelijke kaders. - Relevante stakeholders (inwoners/inwonersgroepen, ondernemers, maatschappelijke organisaties) - Besluiten die de gemeenteraad eerder heeft geformuleerd (besluitgeschiedenis). - Conclusies naar aanleiding van beleidsevaluatie (geobjectiveerde informatie; wat weten we?). - Beschrijving van de beleidsruimte voor de gemeente.

2. ***Neem voor het zomerreces in 2021 ook een besluit over de vraag waar welke bemoeienis met de kwaliteit van voorstellen (toetsen van behandelbaarheid van voorstellen) thuis hoort en wat deze specifiek omhelst.***

- Besluit als raad over de rol van de griffie, het presidium en de commissie in dit verband. Gebruik daarbij als inspiratie bijvoorbeeld de mogelijkheden die geschetst zijn in paragraaf hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.

4.2 Aanbevelingen gericht aan de organisatie

3. Doordenk het format / de formats: welke eisen stellen ze aan de vaardigheden en kennis van medewerkers die betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding?

- Geef stellers van stukken zo nodig training om aan die eisen te kunnen voldoen.
- Gebruik ter inspiratie onderstaand schema waarmee de rekenkamer een aanzet hiertoe heeft gemaakt vanuit het huidige format.

Onderdeel/subonderdeel format	Benodigde vaardigheden. Dat wil zeggen, in staat zijn...
Inleiding: centrale probleemstelling + antwoord	... tot het maken van een probleemanalyse en probleemformulering (benchmarking, secundaire <u>data analyse</u> , eigen onderzoek naar het probleem en oorzaken in IJsselstein et cetera).
Beleidskader	(Dit onderdeel is niet verder uitgewerkt. De rekenkamer verwacht dat hiermee het volgende bedoeld wordt:) ... (eerdere) relevante of aanpalende beleidsteksten en juridische teksten op te sporen en te interpreteren naar het voorliggende probleem. En dit te interpreteren door een beschrijving te geven van de beleidsruimte van de gemeente bij het voorliggende probleem.
Wat willen we bereiken?	- ... een haalbaarheidsanalyse/toets te doen naar aanleiding van een evaluatie van de huidige beleidsuitvoering. - ... doelen te formuleren volgens de SMART methode.
Waarom willen we dit? 1. Argumenten	In staat zijn: - ... tot het maken van geldige redeneringen en conclusies. - ... argumenten binnen de redenering te beoordelen op hun geldigheid (zijn ze te onderbouwen?).
Waarom willen we dit? 2. Alternatieven	... realistische, denkbare beleidsalternatieven (anders dan het voorkeursalternatief van het college) uit te werken in argumenten pro- en contra (voor- en nadelen).
Waarom willen we dit? 3. Kanttekeningen	... tot het verrichten van een <u>risico-analyse</u> (financieel, juridisch, maatschappelijk, beleidsuitvoering et cetera).
Wat gaat het kosten?	... tot het maken van een financiële kosten-baten analyse van verschillende beleidsinstrumenten en dit te relateren aan het budget.
Wat gaan we daarvoor doen?	... een beschrijving te maken van de beleidsuitvoering (<u>al dan niet in overleg</u> / afstemming met uitvoerende organisaties of professionals). ... een beschrijving te maken van prestaties volgens de SMART methodiek.
Duurzaamheid	... een analyse te kunnen plegen van mogelijke effecten van het voorstel op (met name) milieu, klimaat, circulaire economie, biodiversiteit en een duurzame samenleving.
Communicatie en participatie van het voortraject	... tot het maken van een beschrijving van het besluitvormingsproces tot nu toe. ... tot het maken van een proceskader (dat wil zeggen een plan over hoe de besluitvorming verder verloopt, wie daarbij betrokken worden en welke rol zij daarbinnen vervullen: 'trede op de participatieladder'). ... tot het maken van een afweging tussen verschillende communicatie-instrumenten (<u>kosten-effectiviteit</u>).
Communicatie besluit en eventueel vervolg participatiebeleid	Hier zit een <u>dubbeling</u> met het voorgaande onderdeel van het format.
Voorstel	... tot het uitwerken van het voorstel in deelbesluiten die zoveel mogelijk los van elkaar genomen kunnen worden.

4.3 Aanbevelingen aan de organisatie en het college

4. Onderneem in de beleidsvoorbereiding de analyses die voor de raad nodig zijn om een afweging te kunnen maken en een besluit te kunnen nemen en presenteer deze in een startnotitie en/of raadsvoorstel.

- Denk hierbij aan een analyse van het probleem naar oorzaken en gevolgen, een analyse van de beleidsruimte, een analyse van de mogelijke beleidsalternatieven, de wijze waarop participatie wordt vormgegeven (participatieladder).
5. ***Maak bij voorstellen met een grote impact op de IJsselsteinse samenleving werk van het zorgvuldig uitwerken en presenteren van beleidsalternatieven binnen de beleidsruimte die de gemeente heeft.***
- Bedenk daarbij dat deze dienen om de raad in staat te stellen een bewuste en zorgvuldige afweging te maken over de belangrijkste keuzes die spelen bij het onderwerp.
6. ***Geef in het raadsvoorstel aandacht en ruimte aan het leren van beleidsuitvoering.***
- Dit door in raadsvoorstellen het moment en de wijze van beleidsevaluatie en eventueel monitoring zorgvuldig uit te werken.
7. ***Geef een betere onderbouwing van de gebruikte argumenten pro en contra en het probleem dat aanleiding vormt van het voorstel***
- Denk daarbij bijvoorbeeld aan hoe het probleem in andere gemeenten speelt, welke maatregelen daar zijn genomen en welke effecten daar bekend zijn, welke onderzoeken er bekend zijn op dit gebied, welke studie(s) er door IJsselstein zelf zijn uitgevoerd en welke inzichten die opleveren voor het vraagstuk in IJsselstein. Maak gebruik van externe bronnen.
 - Gebruik hiervoor desgewenst het Toulmin-model als hulpmiddel (zie bijlage 4). Geef minstens een rechtvaardiging van de claim en minstens een ondersteuning. Maak de nodige voorbehouden en betrek deze in de toekomstige evaluatie / monitoring.
8. ***Maak beter leesbare voorstellen door:***
- Zelfstandig leesbare teksten te maken: verwijzen naar een bijlage als onderbouwing, niet om de tekst te kunnen begrijpen.
 - Het voorstel beter te structureren door uitsluitend en specifiek de informatie op te nemen die de formatonderdelen vragen.
 - Bij complexe voorstellen met impact op de IJsselsteinse samenleving te werken met een startnotitie.

5. Bestuurlijke reactie



postadres Postbus 26, 3400 AA IJsselstein

Verzenden per email:
rekenkamerijsselstein@gmail.com
In cc aan: b.ijsselmuiden@yahoo.com

Rekenkamercommissie IJsselstein

bezoekadres
Overtoom 1
3401 BK IJsselstein

t 14 030
f 030 6884350
e info@ijsselstein.nl

betreft Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor rekenkameronderzoek raadsvoorstellen

uw kenmerk	Zaaknummer 879039	zaaknummer	887394	datum	27 oktober 2020
uw brief van				blad 1 van	2
behandeld door	E.D. Luchtenburg			bijlagen	

Geachte leden van de Rekenkamercommissie IJsselstein,

Op 29 september ontvingen wij via de griffie het onderzoek van de rekenkamer met betrekking tot de kwaliteit van de raadsvoorstellen in IJsselstein. In deze brief geven wij een inhoudelijke reactie op het uitgebrachte onderzoek.

Algemeen

Het college vindt dat er een gedegen en goed geschreven rapport ligt met veel concrete bevindingen en aanbevelingen. Door de gekozen werkwijze met bureauonderzoek, gesprekken met de direct betrokken partijen en een enquête ontstaat een compleet beeld.

Wat opvalt is dat de rekenkamer een groot aantal bevindingen heeft opgehaald en op basis hiervan veel - soms hele specifieke - aanbevelingen doet. Dit maakt dat wij niet op alle losse bevindingen en aanbevelingen zullen ingaan, maar een reactie op hoofdlijn geven.

Inhoudelijke reactie

1. De rekenkamer heeft een gedegen en gedetailleerd rapport opgeleverd met veel concrete en uitvoerbare aanbevelingen. Het college ziet in de aanbevelingen concrete en uitvoerbare aanknopingspunten om de kwaliteit en de uniformiteit van de raadsvoorstellen te verbeteren. Het college wil daar graag aan meewerken.
2. De organisatie heeft in samenwerking met de griffier binnen de Gijs academie recent een aantal bijeenkomsten georganiseerd voor beleidsmedewerkers met als thema het opstellen van raadsvoorstellen die voldoen aan de Gijs kwaliteit. Dit onderzoek van de rekenkamer geeft handvatten om de bijeenkomsten verder vorm te geven.
3. Op bladzijde 11/12 stelt de rekenkamer dat de kwaliteit van de besluitvorming door een gemeenteraad slechts ten dele wordt bepaald door de kwaliteit van de raadsvoorstellen. De kwaliteit van de raadsvoorstellen is weliswaar belangrijk maar de besluitvorming is afhankelijk van veel meer aspecten (vragen, antwoorden, debat, kennis van de raadsleden, lobby van inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen etc.). Het college vindt dat deze bredere scope moet worden meegenomen in het uiteindelijke besluit over de aanbevelingen, omdat alle aanpassingen tijd en geld kosten en uiteindelijk moeten bijdragen aan de kern: welke elementen uit het rapport dragen het meest bij aan het uiteindelijke doel en op welke wijze kan de gemeenteraad komen tot een goed en verantwoord besluit tegen redelijke kosten?
4. Het is belangrijk ook een afweging te maken tussen de omvang van een raadsvoorstel in relatie tot het overnemen van de aanbevelingen. Op dit moment wordt er door ons gestuurd om de raadsvoorstellen niet te omvangrijk te maken. Het overnemen van alle aanbevelingen leidt ertoe dat de omvang van de raadsvoorstellen (sterk) toeneemt.
5. Uit het interview bij raadsleden ziet het college soms hele specifieke wensen of ideeën om de kwaliteit van de raadsvoorstellen te verbeteren. Uit de enquête blijkt dat sommige raadsleden

datum 27 oktober 2020
ons kenmerk 887394
blad 2 van 2

tevreden zijn over een bepaald onderdeel, terwijl andere raadsleden datzelfde onderdeel als onvoldoende duiden. Dit maakt dat er een nader gesprek nodig is om uit alle aanbevelingen en suggesties een afgewogen keuze te maken.

Voorstel

Op basis van bovenstaande inhoudelijke reactie wil het college u de volgende suggestie voor het vervolg doen. Het onderzoek is gedegen, concreet en gedetailleerd, maar vraagt in onze optiek een nader gesprek tussen de gemeenteraad, griffie, college en organisatie om te komen tot een afgewogen keuze vanuit de optiek: welke elementen dragen het meest bij aan het doel om te komen tot goede besluitvorming in de gemeenteraad, waarbij tegelijkertijd een goede kosten/batenafweging wordt meegenomen. De 80/20 regel geeft aan dat de laatste 20% van de verbetering 80% tijd, geld en energie kost. Het is goed dat de gemeenteraad daar een expliciete keuze in maakt. In onze optiek is daarvoor meer gesprek nodig om te komen tot de juiste keuzes.

Concreet stelt het college daarom voor om:

1. Een werkgroep in te stellen met raadsleden, een collegelid, de griffier en vertegenwoordigers van de ambtelijk organisatie. Doel is om het onderzoek van de rekenkamer nader te vertalen naar de elementen die uit het onderzoek kunnen worden overgenomen;
2. In de werkgroep kunnen de consequenties worden doordacht voor zowel de raad als de organisatie. Ook kan hier de kosten-/batenafweging worden gemaakt. Hoe makkelijk is een aanbeveling te implementeren en wat is het ons waard in termen van ambtelijke inzet en/of geld?
3. De werkgroep doet een voorstel welke elementen vanuit het onderzoek worden overgenomen in het vernieuwde format raadsvoorstellen IJsselstein
4. Nadat het voorstel door de raad is vastgesteld zal het management zorgdragen voor implementatie en training van de medewerkers.

Gezien de huidige situatie met betrekking tot het covid-19 virus en de huidige belasting van de ambtelijke organisatie wordt voorgesteld in Q1 van 2021 de eerste vergadering te plannen.

Rol van het presidium

De rekenkamer geeft in het onderzoek aan om na te denken over de rol van het presidium. Het college wil de afwegingen daarover en de uiteindelijke keuze primair bij de raad houden. Het presidium is de agendacommissie van de raad en het is aan de gemeenteraad om daarbij een keuze te maken die het meest aansluit bij de wensen van de raad zelf. Het college adviseert wel – als u in meerderheid een andere rol voor het presidium ziet - om voorafgaande aan de rolverandering bij een aantal gemeenten na te gaan wat de consequenties hiervan zijn voor de werkwijze en de urenbesteding voor de leden van het presidium. Indien wordt gekozen voor het model waarin het presidium een grotere rol neemt bij de kwaliteitsbewaking dan is het belangrijk om vooraf het begrip kwaliteit te definiëren. Dit om te voorkomen dat er uitgebreide discussies in het presidium ontstaan of een raadsvoorstel voldoet aan de kwaliteitseisen, omdat zonder nadere definiëring kwaliteit een subjectief begrip wordt.

Wij vragen u deze reactie op te nemen in uw eindadvies zodat de raad tegelijkertijd de beschikking heeft over uw rapport en over onze reactie.

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN IJSSELSTEIN,
de secretaris, de burgemeester,


E.D. Luchtenburg


mr. P.J.M. van Domburg

6. Nawoord van de rekenkamer

De rekenkamer ziet in de bestuurlijke reactie dat het college serieus heeft nagedacht over de wijze waarop zij medewerking kan en wil verlenen aan het verbeteren van de kwaliteit van raadsvoorstellen. Met het oog op de verdere besluitvorming omtrent het onderzoek hecht de rekenkamer eraan nog enkele zaken aan te reiken in dit nawoord.

Wij gaan achtereenvolgens in op twee punten die terugkwamen in de bestuurlijke reactie:

- 1) de inrichting van het besluitvormingsproces na publicatie;
- 2) de wijze waarop inhoudelijk verder uitwerking moet worden gegeven aan de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien.

1) Het besluitvormingsproces na publicatie

Het college meent dat het onderzoek vraagt om *‘een nader gesprek tussen gemeenteraad, college en organisatie’*. In dat licht stelt het college voor een werkgroep in te stellen. De rekenkamer ziet in dit voorstel een verdere uitwerking van haar eigen eerste aanbeveling, waarin de rekenkamer eveneens voorstelt een werkgroep vanuit de raad in te stellen en bij een grondige review van het format nadrukkelijk afstemming te zoeken met de organisatie. In het raadsvoorstel dat gepaard gaat met de publicatie van het onderzoek zal de raad daarom worden voorgesteld een dergelijke werkgroep in te stellen.

2) De wijze waarop inhoudelijke verder uitwerking moet worden gegeven aan de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien.

De bestuurlijke reactie is naar eigen zeggen een reactie op hoofdlijnen en stelt dat *‘alle aanpassingen tijd en geld kosten.’* Om die reden dient de werkgroep in de ogen van het college een kosten/baten analyse te maken: *‘wat is het ons waard in termen van ambtelijke inzet en/of geld?’* Elders stelt het college dat *‘het overnemen van alle aanbevelingen ertoe leidt dat de omvang van de raadsvoorstellen (sterk) toeneemt.’*

De rekenkamer zou het betreuren als de inhoudelijke aanbevelingen uitsluitend zouden worden teruggebracht tot een kosten/baten analyse, zeker omdat veel van de aanbevelingen in de ogen van de rekenkamer nauwelijks een investering in tijd, geld of ruimte impliceren. Ze omhelzen niet zozeer ‘meer’ maar vooral ‘anders’; door specifiek en uitsluitend die informatie op te nemen die de formatonderdelen veronderstellen, kan er meer to-the-point worden geschreven en kan de omvang van het raadsvoorstel in toom gehouden worden. En door in het raadsvoorstel expliciet te zijn over enkele analyses die in de voorbereiding toch gemaakt zullen moeten worden (probleemanalyse, afweging van alternatieven, welke beleidsruimte is er, et cetera) worden raadsleden met behulp van het raadsvoorstel beter geïnformeerd en kan het besluitvormingsproces bij de complexere dossiers sneller en efficiënter worden doorlopen.

Tot slot wil de rekenkamer nog opmerken dat zij natuurlijk bereid is de strekking van de conclusies en aanbevelingen toe te lichten in de diverse gremia: wellicht aan de werkgroep of na besluitvorming binnen GIJS Academie-verband.

IJsselstein, 3 november 2020

Nota van bevindingen

1. Inleiding

1.1. Aanleiding van het onderzoek

De rekenkamercommissie (verder 'de rekenkamer') heeft besloten onderzoek te doen naar de kwaliteit van raadsvoorstellen, zoals die de afgelopen jaren aan de gemeenteraad zijn voorgelegd. De rekenkamer heeft voor dit onderwerp gekozen omdat zij de gemeenteraad inzicht wil geven in hoe het college/de gemeentelijke organisatie de raadsvoorstellen opbouwt en voorlegt aan de raad, en wat hierin mogelijke verbeteringen zijn.

Het raadsvoorstel verdient het om in de belangstelling te staan: daar waar de kwaliteit van raadsvoorstellen in het geding is, bestaat de mogelijkheid dat ook de democratische besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken aan betekenis inboet.

In een bijeenkomst met een afvaardiging vanuit de fracties¹ werd het onderwerp als mogelijkheid voor onderzoek besproken. Deze bespreking steunde de rekenkamer in bovenstaande overwegingen en in de definitieve keuze voor dit onderwerp.²

1.2. Centrale vraag, deelvragen en normenkader

In onderstaand kader treft u de centrale vraag en deelvragen aan die we voor dit onderzoek hebben gehanteerd.

Centrale vraag

Wat is de kwaliteit van de raadsvoorstellen in de gemeente IJsselstein?

Deelvragen

1. Helpen de raadsvoorstellen de raad bij het maken van een goede afweging en het nemen van een besluit?
2. Hoe tevreden zijn raadsleden hier zelf over?
3. Zijn er verbeteringen mogelijk waarmee raadsvoorstellen de raad (nog) beter helpen bij het maken van een goede afweging en het nemen van een besluit?

Met de eerste deelvraag geeft de rekenkamer invulling aan het begrip 'kwaliteit' uit de hoofdvraag. De belangrijkste aspecten in een raadsvoorstel die kunnen helpen bij het 'goed' afwegen van belangen, beleidsalternatieven en besluiten zijn door de rekenkamer uitgewerkt in een normenkader.

Voor het ontwikkelen van dat normenkader heeft de rekenkamer een voorstudie gedaan naar een negental rekenkameronderzoeken bij andere gemeenten en zijn er enkele oriënterende gesprekken gevoerd met de gemeentesecretaris, griffier en de voorzitter van de werkgroep Planning & Control.

¹ Bijeenkomst d.d. 19 juni 2019.

² Vergadering van 20 augustus 2019.

Inhoud	
1	Bevat een omschrijving van het doel van het voorstel en de reden waarom het aan de raad wordt voorgelegd.
2	Bevat een beschrijving van de voorgeschiedenis van het voorstel en indien relevant de geschiedenis van het besluitvormingsproces.
3	Bevat een probleembeschrijving/probleemstelling die het probleem als volgt beschrijft: - zoals het zich in de samenleving manifesteert; - aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners; ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn; - aan de hand van (waar mogelijk) geobjectiveerde informatie; - de dilemma's die bestaan in de uitvoering.
4	Beschrijft het juridische kader voor zover dat nodig is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.
5	Bevat een vertaling van de beleidsruimte in politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.
6	Voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat: - Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen; - Evenwichtige voorstelling van argumenten pro- en contra: voor alle genoemde alternatieven; - Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan. Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).
7	Biedt inzicht in wie betrokken is geweest / zal worden bij het opstellen van de alternatieven / het beleid of de verdere uitwerking daarvan.
8	Geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief door te beschrijven: - Hoe het college van B&W de afweging maakt tussen de in het geding zijnde belangen en dilemma's (onder 3 genoemd) en de afweging tussen beleidsalternatieven (onder 6 genoemd); - Welke doelen met het voorkeursalternatief worden nagestreefd (specifiek, waarneembaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden). - Inclusief de financiële consequenties van het voorkeursalternatief.
9	Omschrijft (inhoudelijk, specifiek en actief) het besluit dat het college van B&W aan de raad voorstelt te nemen. Werkt het besluit waar nodig uit in deelbesluiten.
10	Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.
11	Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en beknopt waar naar gekeken zal worden.
12	Er zijn nuttige bijlagen bij het raadsvoorstel opgenomen: de bijlagen betreffen uitsluitend de uitwerking van hoofdzaken die in het raadsvoorstel zijn beschreven inclusief een toelichting of nadere uitwerking van de financiële consequenties.
Leesbaarheid	
13	Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur.
14	Het voorstel is to-the-point geschreven.
14	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Details en bijzaken zijn terug te vinden in bijlagen.
15	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands, bevat geen jargon en geen onnodig ingewikkeld of verhullend taalgebruik.
16	Het raadsvoorstel zelf bevat geen overbodige informatie.

Tabel 1. Normenkader

1.3. Afbakening van het onderzoek

De kwaliteit van besluitvorming door een gemeenteraad wordt slechts ten dele bepaald door de kwaliteit van de voorstellen die aan de raad worden voorgelegd. Met de conclusies die de rekenkamer trekt over de kwaliteit van de raadsvoorstellen doet de rekenkamer dus geen uitspraken over de kwaliteit van de besluitvorming in IJsselstein. Raadsvoorstellen vormen weliswaar een belangrijk onderdeel van de algehele besluitvorming, maar andere aspecten hebben ook grote invloed: denk aan de wijze waarop de behandeling plaatsvindt (vragen,

antwoorden, debat), de onderzoeken en voorbereidende activiteiten die niet tot uitdrukking komen in het raadsvoorstel, de lobby vanuit inwoners, maatschappelijke organisaties of bedrijven, de activiteiten die fracties of de raad zelf verrichten om zich te informeren, et cetera. Op dat al, zijn de conclusies van de rekenkamer in dit onderzoek niet van toepassing.

Verder is het van belang te benadrukken dat de rekenkamer niet alle raadsvoorstellen van de afgelopen vier jaren heeft geanalyseerd. Dit zou immers qua investering in tijd en geld niet doelmatig zijn. Door casussen te selecteren die door betrokkenen zijn aangemerkt als belangrijke voorstellen waarover de raad zich de afgelopen jaren heeft gebogen, heeft de rekenkamer het onderzoek ingeperkt tot enkele voorstellen waarvan we mogen verwachten dat deze serieus aandacht van de organisatie hebben gekregen. De meer routinematig opgestelde voorstellen en de voorstellen waar voor de raad minder politieke relevante vraagstukken centraal stonden, zijn daarmee buiten beschouwing van dit onderzoek gebleven.

1.4. Onderzoeksverantwoording

Met een diepgaande analyse van vijf belangrijke dossiers aan de hand van het geformuleerde normenkader (zie tabel 1) heeft de rekenkamer de kwaliteit van de IJsselsteinse raadsvoorstellen scherp in beeld kunnen krijgen.

Naast het analyseren van een aantal casussen aan de hand van het normenkader heeft de rekenkamer in het onderzoek ook aandacht besteed aan de vraag hoe raadsleden zelf aankijken tegen de kwaliteit van raadsvoorstellen. Hier heeft de rekenkamer ervoor gekozen raadsleden te vragen naar een algemeen kwaliteitsoordeel in plaats van enkel het oordeel over de vijf specifiek geselecteerde raadsvoorstellen (deelvraag 2). Daarbij was ook het normenkader leidend. Vanuit het oordeel van de analyse van deelvraag 1 en de beleving van de raadsleden van deelvraag 2 komen de verbeterpunten die de basis vormen van de beantwoording van deelvraag 3.

De rekenkamer ondernam voor dit onderzoek een aantal activiteiten die hier kort beschreven worden.

Selectie casussen

De rekenkamer heeft het normenkader gebruikt om een analyse te doen van vijf raadsvoorstellen en bijbehorende bijlagen. Ten behoeve van de selectie van casussen is een drietal criteria leidend geweest:

- het gekozen raadsvoorstel heeft een behoorlijke impact op de IJsselsteinse samenleving (het voorstel heeft gevolgen voor burgers, maatschappelijke organisaties en/of bedrijven)
- het gekozen voorstel moest voldoende 'politiek' zijn en zich daarmee bij uitstek lenen voor aandacht in de gemeenteraad: er was sprake van belangentegenstellingen en de noodzaak hierin een knoop door te hakken om aan uitvoering toe te kunnen komen.
- het raadsvoorstel omvat ook een substantiële beleidsruimte van de gemeente: oftewel de gemeente gaat erover.

In de gesprekken gevoerd met de griffier, gemeentesecretaris en de leden van de begeleidingscommissie (BGC)³ is gevraagd naar raadsvoorstellen die de afgelopen 3-4 jaren aan de raad zijn voorgelegd. Hieruit is een lijst voorstellen naar voren gekomen waaruit de rekenkamer een keuze heeft gemaakt door na te gaan hoe de spreiding in onderwerpen over verschillende beleidsterreinen zo groot mogelijk kan zijn. De rekenkamer heeft de volgende dossiers bestudeerd:

- Afvalbeleidsplan
- Privatisering sportvelden
- Parkeermaatregelen per 1-1-2020
- Position Paper IJsselstein in U10
- Koers Sociaal Domein 2020 – 2022

Analyse van dossiers

Voor de analyse van deze dossiers heeft de rekenkamer het normenkader toegepast op het raadsvoorstel en de 'contextuele stukken.' De rekenkamer bedoelt met contextuele stukken belangrijke documenten die vooraf gingen, als bijlage bij het voorstel werden opgenomen of waarnaar in het raadsvoorstel werd verwezen. Verder heeft de rekenkamer een 'argumentenanalyse' uitgevoerd op het raadsvoorstel. Hierbij is gekeken naar de vraag welke keuze er met het voorstel voorligt, welke alternatieven in het voorstel zijn opgenomen en in welke mate deze zijn uitgewerkt door het noemen van argumenten pro- en contra en in welke mate deze argumenten zijn onderbouwd. Deze laatste analyse van argumentatie heeft de rekenkamer gebaseerd op de argumentenstructuur van Toulmin (zie bijlage 4 voor een korte toelichting op dit model en de toepassing ervan).

Enquête onder raadsleden

Om zicht te krijgen op de ervaringen van raads- en commissieleden met de raadsvoorstellen is onder hen een online vragenlijst afgenomen. Deze vragenlijst bestond uit dertien stellingen. Hiertoe is in maart 2020 een uitnodigingsmail verstuurd naar 39 personen. Begin april 2020 is een herinnering verstuurd. Uiteindelijk hebben 20 van hen de vragenlijst ingevuld.

De respons is hiermee van dien aard dat er indicatieve uitspraken gedaan kunnen worden over de ervaringen van deze doelgroep. Daarnaast vormden deze resultaten tevens de basis voor een verdiepend groepsinterview met de raadsleden (zie volgende alinea). De uitkomsten zijn anoniem verwerkt.

Groepsinterview raadsleden

Met de resultaten van de analyse van casussen en de online vragenlijst in het achterhoofd is een werkbijeenkomst georganiseerd voor raadsleden. Hiertoe is vanuit iedere fractie gevraagd een of twee leden af te vaardigen. Doel van deze bijeenkomst was enkele uitkomsten van de enquête te duiden. Daarnaast is deze sessie benut om te inventariseren of raadsleden mogelijkheden zien ter verbetering van raadsvoorstellen.

³ De begeleidingscommissie is een subcommissie uit het presidium. De begeleidingscommissie is het aanspreekpunt van de rekenkamer voor de raad.

Beschrijving van het bestuurlijk proces rond het raadsvoorstel en de vaardigheden van medewerkers

De rekenkamer heeft het bestuurlijke proces waarin het raadsvoorstel wordt ontwikkeld, kort beschreven (procedures en format). Hieruit heeft de rekenkamer afgeleid welke vaardigheden dit van medewerkers vraagt.

Afsluitende interviews

De rekenkamer heeft afsluitend een interviews gehouden met de leden van de 'bestuurlijke driehoek'; griffier, gemeentesecretaris en burgemeester. Doel van deze interviews was om de laatste vragen die na alle onderzoeksactiviteiten resteerde te beantwoorden.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk bestaat dit rapport nog uit een beschrijvend hoofdstuk waarin de huidige procesafspraken (bestuurlijk proces) en de praktijk waarin raadsvoorstellen tot stand komen wordt beschreven (hoofdstuk 2). In het derde hoofdstuk zijn de bevindingen uitgewerkt.

2. Beschrijving van de huidige praktijk

2.1. Inleiding

De IJsselsteinse gemeenteraad neemt besluiten op basis van voorstellen die volgens een vast format en binnen het kader van een bestuurlijk proces worden ontwikkeld. Het format en de processtappen in dat bestuurlijk proces bevatten specifieke eisen die gelden voor het raadsvoorstel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verplichting in het IJsselsteinse format om de doelen 'SMART' te omschrijven. De eisen die voortvloeien uit het bestuurlijk proces en het format stellen op hun beurt ook weer eisen aan de vaardigheden van medewerkers betrokken bij de beleidsvoorbereiding.

Voordat de rekenkamer tot de beantwoording van de normatieve deelvragen in dit onderzoek toekwam (hoofdstuk 3), heeft ze gemeend eerst deze belangrijkste aspecten van de huidige praktijk in kaart te brengen. Daarbij is het accent gelegd op het beschrijven van de context van het raadsvoorstel voor zover dat relevant is voor de kwaliteit van voorstellen. Deze beschrijving vindt u in dit hoofdstuk.

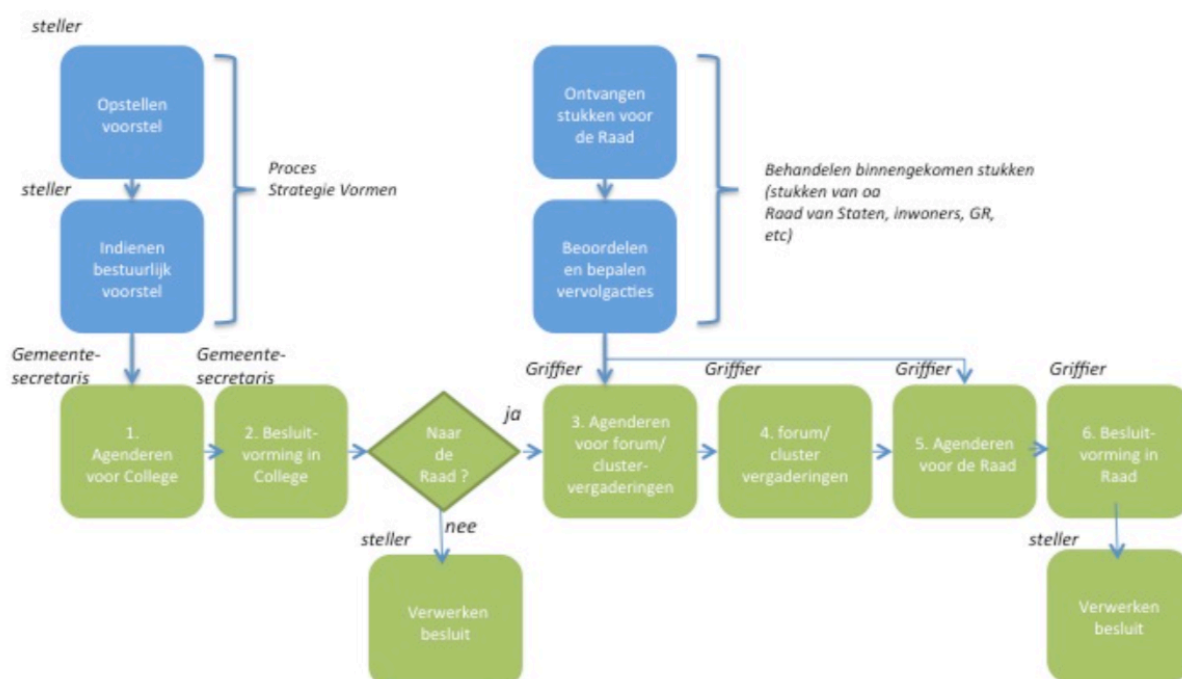
2.2. Het bestuurlijk proces

Gemeente IJsselstein heeft na de ontvlechting nog geen nieuw, eigen, bestuurlijk proces beschreven. Ten tijde van dit onderzoek werd vanuit de organisatie aangegeven dat hier momenteel aan gewerkt wordt. Wel bestaat er de 'oude' beschrijving van het bestuurlijk proces, zoals deze binnen UW Samenwerking werd gehanteerd (dateert uit 2013). Aan de hand van het processchema (zie afbeelding 1) zijn de belangrijkste stappen in dit proces in dit document beschreven. Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat dit proces ook voor de huidige organisatie nog actueel is.

Hoewel we in de grafische weergave niet het presidium terugzien, wordt het gremium wel in de toelichting genoemd. Volgens deze beschrijving stelt de griffier de concept-agenda op voor de commissievergaderingen (in dit stuk de oude benaming: 'cluster c.q. fora'). Het presidium bepaalt vervolgens de concept-agenda van de commissievergadering en kan besluiten het voorstel terug te sturen naar het college. Dit laatste komt in de praktijk echter zelden voor, zo blijkt uit de interviews.

Het bestuurlijk proces is niets meer of minder dan de uitgeschreven processtappen die intern gevolgd moet worden om tot een formeel besluit van college of college en raad te komen. Hoewel het wel inzicht geeft in processtappen geeft het bestuurlijk proces geen inzicht in de mogelijke kwaliteitscriteria die aan raadsvoorstellen gesteld kunnen worden en de beoordeling daarvan. Dit vinden we wel terug in het format voor raadsvoorstellen waar we in paragraaf 2.3 op in gaan.

Hoofdstappen bestuurlijk proces



Afbeelding 1: grafische weergave van het bestuurlijk proces

Om het bestuurlijk proces verder te beschrijven heeft de rekenkamer stilgestaan bij de vraag hoe het presidium invulling geeft aan zijn rol als agendacommissie en de rol van de griffier bij de agendering van een raadsvoorstel. In veel gemeenten is het gebruikelijk dat deze rol nadrukkelijk procesmatig wordt ingevuld: er vindt in het presidium of bij de griffie geen kwaliteitstoets plaats van een raadsvoorstel. In andere gemeenten is dit nadrukkelijk wel de bedoeling: de griffier kan daar (al dan niet na bespreking van het voorstel in het presidium) ervoor kiezen een voorstel terug te sturen naar het college omdat het niet voldoet aan bepaalde kwaliteitsnormen. We zagen eerder dat in de (oude) beschrijving van het bestuurlijk proces in IJsselstein deze optie ook is opgenomen als uitkomst van de vergadering van het presidium.

De rekenkamer sprak met betrokkenen over de vraag wat de praktijk in IJsselstein is op dit punt. Dit leverde een diffuus beeld op. Zo stelt een raadslid: *‘In het presidium wordt de kwaliteit van raadsvoorstellen wel geëvalueerd.’* En een ander: *‘Het presidium heeft geen rol bij het bewaken van de kwaliteit van de raadsvoorstellen die naar de raad worden geleid, men kan alleen aan de bel trekken als iets niet te agenderen is’.* En: *‘De indiener, dus de portefeuillehouder, is verantwoordelijk voor de kwaliteit’* (raadsleden in interview).

Sommige raadsleden wensen verandering: *‘Het presidium zou kunnen doorgroeien naar een regierol op de raadsvergadering, dat zou de kwaliteit van het functioneren van de raad ten goede komen.’* En: *‘De griffie zou een goed bewaker kunnen zijn van de kwaliteit van een raadsvoorstel. De steller van het stuk moet dan de eisen wel scherp hebben.’* (raadsleden in interview).

Het reglement van orde van het presidium in IJsselstein laat in het midden of, en zo ja, welke rol het presidium precies zou moeten vervullen als het gaat om kwaliteitsbewaking. Zo wordt er gesteld dat het presidium *'functioneert als agendacommissie'* en dat het de *'voorlopige agenda'* opstelt voor de vergaderingen van de raadscommissies en de raad (art. 2, a). Wat in dit verband verstaan wordt onder het functioneren als agendacommissie is voor andere gemeenten juist onderwerp van uitwerking in een reglement van orde of verordening.

Voorbeelden uitwerking actieve rol presidium bij kwaliteit raadsvoorstellen

In gemeente Hilvarenbeek kiest men ervoor het presidium ook de taak te geven tot *'het bewaken van procedures voor de aanlevering van de vergaderstukken op kwaliteit, tijdigheid en volledigheid, anders dan inhoudelijk'* (Gemeente Hilvarenbeek, Reglement van Orde van het presidium 2018, art. 1, c).

Gemeente Medemblik formuleert: *'De agendacommissie heeft tot taak [...] het toetsen of raadsvoorstellen geagendeerd kunnen worden.'* (Gemeente Medemblik, Reglement van orde voor de gemeenteraad, 2013, art. 6A, lid 5).

Gemeente Zoetermeer spreekt in een verordening presidium over het beoordelen van *'behandelrijpheid'* van een voorstel door het presidium: *'[...] het presidium [kan] besluiten een voorstel niet te agenderen als het naar zijn oordeel niet behandelrijp is. Bijvoorbeeld omdat het besluit onhelder is of de bevoegdheidsverdeling onjuist, het stuk zich niet leent voor een bespreking in raad of commissie, opties ontbreken, etc. In die gevallen stuurt het presidium het stuk terug naar het college.'* En: *'De griffie beoordeelt collegevoorstellen naast vormaspecten ook op behandelrijpheid en adviseert het presidium daarover.'* (Gemeente Zoetermeer, Toelichting op de Verordening Presidium 2012).

Vanuit de griffie in IJsselstein wordt gesteld dat er voor de griffie in IJsselstein momenteel geen taak is weggelegd als kwaliteitsbewaker; er is hiertoe geen opdracht gegeven en ook geen middelen of capaciteit op de griffie. De griffier is wel als adviseur van het presidium actief waar momenteel bij sommige voorstellen - naar opvatting van de griffie - sprake is van kwaliteitsbewaking door het presidium.

In andere gesprekken blijkt het beeld over de rol van de griffie een andere: *'de griffier kijkt diepgaand naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen, die leest de stukken door. En kan dan de secretaris een advies geven over hoe een raadsvoorstel verbeterd kan worden.'*

2.3. Format

Gemeente IJsselstein maakt voor het ontwikkelen van voorstellen aan de raad gebruik van een format. Dit format bestaat uit een opzet voor een raadsvoorstel waarin vaste onderdelen zijn opgenomen (kopjes) die kort worden toegelicht (zie bijlage 6 voor het volledige format). Het format dient als handreiking voor de auteurs van raadsvoorstellen; de instructies onder de kopjes moeten de auteurs handvatten geven om een goed raadsvoorstel te schrijven.

Onderdelen in het format voor een raadsvoorstel van gemeente IJsselstein
- Samenvatting - Inleiding - Wat willen we bereiken? - Waarom willen we dit? (Argumenten, Alternatieven, Kanttekeningen) - Wat gaat het kosten? - Wat gaan we daarvoor doen? - Duurzaamheid - Communicatie en participatie van het voortraject - Communicatie besluit en eventueel vervolg participatietraject - Voorstel - Overzicht bijlagen

Tabel 2 Onderdelen uit het format voor een raadsvoorstel

Hoewel het format als handreiking voor het schrijven wordt gepresenteerd, zitten er ook regelmatig (kwaliteits)normen verwerkt in de instructies onder de kopjes. Enkele voorbeelden:

- Onder het kopje *‘Wat willen we bereiken?’* wordt gesteld dat het doel ‘SMART’ moet worden beschreven en dat daarbij aansluiting moet worden gevonden bij de *‘doelbomen’* zoals opgenomen in de programmabegroting.
- Onder het kopje *‘Waarom willen we dit?’* moeten argumenten worden opgenomen waarom dit besluit genomen zou moeten worden, door een verband te leggen *‘tussen probleem/oplossing’*.
- Onder het kopje *‘Communicatie en participatie’* moet worden vermeld *‘welke externe partijen of burgers in het proces zijn of worden betrokken’* en moet *‘de keuze voor een trede van de participatieladder’* worden onderbouwd.

Deze voorbeelden laten zien dat het format ook kwaliteitsnormen in zich heeft door te stellen dat de onderdelen op een bepaalde wijze worden voorbereid (SMART doelen en prestaties, doelbomen, trede in participatieladder). De rekenkamer constateert tevens dat deze kwaliteitsnormen ook eisen stellen aan kennis en vaardigheden van betrokken medewerkers in de beleidsvoorbereiding. Wat is immers ‘SMART’, en hoe formuleer je ‘SMART doelen’ en prestaties? Wat is de ‘participatieladder’ en wat wordt bedoeld met ‘trede’? Bij het punt van kennis en vaardigheden van ambtenaren betrokken bij de beleidsvoorbereiding staan we kort stil in de volgende paragraaf.

2.4. Beleidsvoorbereiding en de vaardigheden van medewerkers

Zoals we reeds opmerkten, stelt het IJsselsteinse format eisen aan de kennis en vaardigheden van ambtenaren die betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding – en uiteindelijk het raadsvoorstel. Het raadsvoorstel is immers op te vatten als het presenteren van de uitkomsten van de fase van beleidsvoorbereiding. Hierin zijn tal van activiteiten mogelijk en noodzakelijk: van probleemanalyse tot draagvlakanalyse. De rekenkamer leidt uit het huidige format af dat dit vaardigheden bij medewerkers veronderstelt zoals weergegeven in tabel 3.

Onderdeel/subonderdeel format	Benodigde vaardigheden. Dat wil zeggen, in staat zijn...
Inleiding: centrale probleemstelling + antwoord	... tot het maken van een probleemanalyse en probleemformulering (benchmarking, secundaire data analyse, eigen onderzoek naar het probleem en oorzaken in IJsselstein et cetera).
Beleidskader	(Dit onderdeel is niet verder uitgewerkt. De rekenkamer verwacht dat hiermee het volgende bedoeld wordt:) ... (eerdere) relevante of aanpalende beleidsteksten en juridische teksten op te sporen en te interpreteren naar het voorliggende probleem. En dit te interpreteren door een beschrijving te geven van de beleidsruimte van de gemeente bij het voorliggende probleem.
Wat willen we bereiken?	- ... een haalbaarheidsanalyse/toets te doen naar aanleiding van een evaluatie van de huidige beleidsuitvoering. - ... doelen te formuleren volgens de SMART methode.
Waarom willen we dit? 1. Argumenten	In staat zijn: - ... tot het maken van geldige redeneringen en conclusies. - ... argumenten binnen de redenering te beoordelen op hun geldigheid.
Waarom willen we dit? 2. Alternatieven	... realistische, denkbare beleidsalternatieven (anders dan het voorkeursalternatief van het college) uit te werken in argumenten pro- en contra (voor- en nadelen).
Waarom willen we dit? 3. Kanttekeningen	... tot het verrichten van een risico-analyse (financieel, juridisch, maatschappelijk, beleidsuitvoering et cetera).
Wat gaat het kosten?	... tot het maken van een financiële kosten-baten analyse van verschillende beleidsinstrumenten en dit te relateren aan het budget.
Wat gaan we daarvoor doen?	... een beschrijving te maken van de beleidsuitvoering (<u>al dan niet</u> in overleg / afstemming met uitvoerende organisaties of professionals). ... een beschrijving te maken van prestaties volgens de SMART methodiek.
Duurzaamheid	... een analyse te kunnen plegen van mogelijke effecten van het voorstel op (met name) milieu, klimaat, circulaire economie, biodiversiteit en een duurzame samenleving.
Communicatie en participatie van het voortraject	... tot het maken van een beschrijving van het besluitvormingsproces tot nu toe. ... tot het maken van een proceskader (dat wil zeggen een plan over hoe de besluitvorming verder verloopt, wie daarbij betrokken worden en welke rol zij daarbinnen vervullen: 'trede op de participatieladder'). ... tot het maken van een afweging tussen verschillende communicatie-instrumenten (kosten-effectiviteit).
Communicatie besluit en eventueel vervolg participatiebeleid	Hier zit een dubbeling met het voorgaande onderdeel van het format.
Voorstel	... tot het uitwerken van het voorstel in deelbesluiten die zoveel mogelijk los van elkaar genomen kunnen worden.

Tabel 3 Benodigde vaardigheden die voortvloeien uit het format voor raadsvoorstellen

In de interviews wordt aangegeven dat de vaardigheden die nodig zijn om de onderdelen van het format goed te kunnen voorbereiden voortdurend onderdeel zijn van opleiding en training van medewerkers. Hierin speelt ook de griffier een rol: deze is betrokken bij de uitvoering van deze opleidingsactiviteiten. Bovendien betreft het in IJsselstein ongeveer 20 medewerkers die regelmatig belast worden met het voorbereiden en schrijven van een raadsvoorstel. Deze medewerkers hebben een behoorlijke ervaring opgebouwd in hoe dat moet, zo wordt in een interview gesteld.

3. De kwaliteit van raadsvoorstellen

3.1. Inleiding

In dit onderzoek stelt de rekenkamer de vraag wat de kwaliteit van raadsvoorstellen in gemeente IJsselstein is. Het genuanceerde antwoord op deze vraag vindt u in dit hoofdstuk uitgewerkt aan de hand van de normen die de rekenkamer heeft opgenomen in het normenkader. In deze 'bevindingen' zijn de resultaten opgenomen van de belangrijkste onderzoeksactiviteiten: interviews, enquête onder raads- en commissieleden en de analyse van vijf belangrijke raadsvoorstellen.

3.2. Aanleiding en doel voorstel

De rekenkamer formuleerde de volgende norm:

Het raadsvoorstel bevat een omschrijving van het doel van het voorstel en de reden waarom het aan de raad wordt voorgelegd (aanleiding).

De rekenkamer kan in de bestudeerde raadsvoorstellen redelijk tot goed terugvinden wat de aanleiding tot het voorstel en de reden voor raadsbemoeienis is. Dit inzicht wordt gedeeld met een opvallend eensgezinde opvatting van commissie- en raadsleden over raadsvoorstellen.

Uit de kwalitatieve analyse van de vijf dossiers kwam naar voren dat in vier van de vijf dossiers duidelijk was waarom het voorstel aan de raad werd voorgelegd, mede dankzij een omschrijving van een procesdoel of inhoudelijk doel van het voorstel. Niet altijd vonden we dit terug op de daarvoor bestemde plek in het format ('inleiding' of 'wat willen we bereiken'): in de nota 'Zelfbeheer en privatisering buitensport' vonden we pas onder het kopje 'Argumenten' wat het gemeentebestuur met het raadsvoorstel wil bereiken. In een raadsvoorstel (Koers Sociaal Domein) acht de rekenkamer de omschrijving dermate abstract dat hier geen sprake is van een duidelijk omschreven reden voor raadsbemoeienis.

Voorgaand inzicht dat de rekenkamer uit de bestudeerde voorstellen haalt, wordt gedeeld door de raads- en commissieleden die in de enquête vrijwel unaniem aangeven dat de reden waarom raadsvoorstellen aan de raad worden voorgelegd doorgaans duidelijk is (zie afbeelding 2).



Afbeelding 2

3.3. Geschiedenis besluitvorming

We formuleerde de volgende norm:

Het raadsvoorstel bevat een beschrijving van de voorgeschiedenis van het voorstel en indien relevant de geschiedenis van het besluitvormingsproces.

De rekenkamer trof in de door haar bestudeerde raadsvoorstellen doorgaans een ‘plannen-en stukken-geschiedenis.’ Dit omhelst vooral verwijzingen naar eerder vastgestelde stukken en minder een inhoudelijke *besluitgeschiedenis*: wat heeft de raad de afgelopen jaren besloten? Bovendien is de voorgeschiedenis van relevante besluiten in sommige raadsvoorstellen onvolledig.

De rekenkamer stuitte in de analyse van de vijf raadsvoorstellen op 3 voorstellen waarin een voorgeschiedenis werd beschreven. In het raadsvoorstel ‘Afvalbeleidsplan 2019’ werd door de auteurs naar oordeel van de rekenkamer een goed inzicht gegeven in de eerder vastgestelde plannen en programma’s die relevant zijn - en opmaat vormen - voor het huidige raadsvoorstel. De rekenkamer merkt daarbij op dat een dergelijke beschrijving van eerdere plannen aan zeggingskracht zou winnen als de auteurs nauwkeurig en puntsgewijs hadden beschreven welke inhoudelijke besluiten de raad met deze ‘eerdere’ plannen en programma’s in de kern heeft genomen (*besluitgeschiedenis*).

In het raadsvoorstel ‘Parkeermaatregelen’ troffen we een zeer beknopte voorgeschiedenis aan waar het collegeprogramma 2018 – 2022 en de kadernota 2020 wordt genoemd. Echter bij de probleembeschrijving blijkt dat deze voorgeschiedenis niet volledig is: er wordt daar gesproken over het in 2011 ingezette beleid ‘autoluwe binnenstad’. Wat was het toenmalige inhoudelijke besluit? En welke inhoudelijke besluiten volgden daarna?

In het raadsvoorstel Koers Sociaal Domein 2020 – 2022 wordt genoemd dat er gesproken is met inwoners, maatschappelijke partners en professionals. Er wordt echter niet ingegaan op welke belangrijke besluiten die de raad op het gebied van het Sociaal Domein eerder heeft genomen. Met andere woorden: ook hier ontbreekt een *besluitgeschiedenis*.

Uit de enquête blijkt dat een merendeel van de raads- en commissieleden van mening zijn dat de geschiedenis van besluiten te weinig naar voren komt in het raadsvoorstel (zie afbeelding 3).



Afbeelding 3

In het groepsinterview dat we hielden met raadsleden kwam de besluitgeschiedenis ook aan de orde. Een raadslid stelde in dat verband: *‘De tijdlijn is een aandachtspunt. Het schort aan een collectief geheugen.’*

3.4. Probleembeschrijving

De rekenkamer formuleerde de volgende norm:

Het raadsvoorstel bevat een probleembeschrijving / probleemstelling die het probleem als volgt beschrijft:

- zoals het zich in de samenleving manifesteert;
- aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners; ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn;
- aan de hand van (waar mogelijk) geobjectiveerde informatie;
- de dilemma's die bestaan in de uitvoering.

De rekenkamer constateert dat een probleembeschrijving veelal ontbreekt, onvolledig is of gefragmenteerd is terug te vinden. In de bestudeerde voorstellen zijn vaak - verspreid over de onderdelen van het voorstel - wel elementen terug te vinden waaruit men een probleem kan

afleiden. Dit levert echter een onvolledig en onvoldoende onderbouwd beeld op van de problematische situatie waar het voorstel in positieve zin aan zou moeten bijdragen.

Het format voor raadsvoorstellen helpt hierbij niet: er wordt weliswaar gesteld dat er een 'centrale vraag / probleemstelling' moet worden opgenomen, maar er is geen verdere toelichting is opgenomen waaruit blijkt wat hier de verwachting en bedoeling is.

Het format voor raadsvoorstellen vraagt om een 'centrale probleemstelling' die meteen aan het begin van het voorstel (onder 'inleiding') door de steller van het voorstel moet worden geponeerd. Dit ziet de rekenkamer nauwelijks terugkomen in de vijf voorstellen die zijn bestudeerd.

Fragmentarische en onvolledige probleembeschrijving in het raadsvoorstel 'Position Paper IJsselstein in U10'

In de inleiding treffen we een zeer algemene tekst aan:

'Bijgaand treft u een position paper IJsselstein in U10 aan. Dit document hebben wij opgesteld om daarmee focus en transparantie aan te brengen in onze participatie in het breed inhoudelijk opererende U10.'

Het raadsvoorstel start daarmee door direct naar de bijlage te verwijzen. Vervolgens wordt de aandacht gevestigd op het doel van het document 'focus en transparantie aanbrengen'. Waarom dat nodig is, welke problemen of dilemma's in de huidige of verwachte praktijk aanleiding geven tot het stuk blijft daarmee onduidelijk.

Onder 'aanleiding' worden vooral vragen gesteld:

'Welke bijdrage levert IJsselstein binnen het samenwerkingsverband U10 en voor welke IJsselsteinse ambities is samenwerking binnen U10 noodzakelijk?

Bovenstaande vragen spelen een steeds grotere rol sinds het samenwerkingsverband U10 als opvolger van de wettelijk verplichte grootstedelijke samenwerking BRU (Bestuur Regio Utrecht) in hoog tempo transformeert van verkennend naar doelrealiserend.

Binnen U10 werken we aan diverse regionale plannen, met Gezond Stedelijk Leven als exclusieve kwaliteit van de regio Utrecht, onderscheidend van andere stedelijke regio's als Rotterdam-Haaglanden, Amsterdam en Eindhoven.

Een actuele vraag is: waar zet IJsselstein op in binnen de U10? Participeren we op alle taakvelden op vol vermogen, of maken we daar keuzes in en is, mede gezien de integraliteit van de grote regionale plannen, het maken van keuzes daarin überhaupt mogelijk?'

In deze tekst treffen we een aanzet aan voor een problematische situatie. Het samenwerkingsverband transformeert van 'verkennend' naar 'doelrealiserend.' Dit vraagt volgens de stellers van het stuk kennelijk om prioriteren (focus) van wat voor IJsselstein belangrijk is. Waarom dat nu precies nodig is, wat er op dit moment *problematisch* is (mogelijk: gebrek aan ambtelijke capaciteit of kennis, irrelevantie van een deel van de taakvelden van U10 voor de IJsselsteinse samenleving?).

Verder treffen we onder Argumenten opnieuw een aanzet aan tot een probleembeschrijving:

'In tegenstelling tot de meeste andere grootstedelijke samenwerkingsverbanden kenmerkt U10 zich door samenwerking op een breed aantal thema's. Daardoor is het wenselijk om focus aan te brengen, ten behoeve van efficiënte en effectieve participatie.'

Met een probleembeschrijving zou hieraan nu juist uitwerking zijn gegeven (bij de start van het raadsvoorstel, conform format): Is de participatie op dit moment, of op termijn, niet efficiënt of effectief? Waaruit blijkt dat precies? Welke oorzaken zijn er?

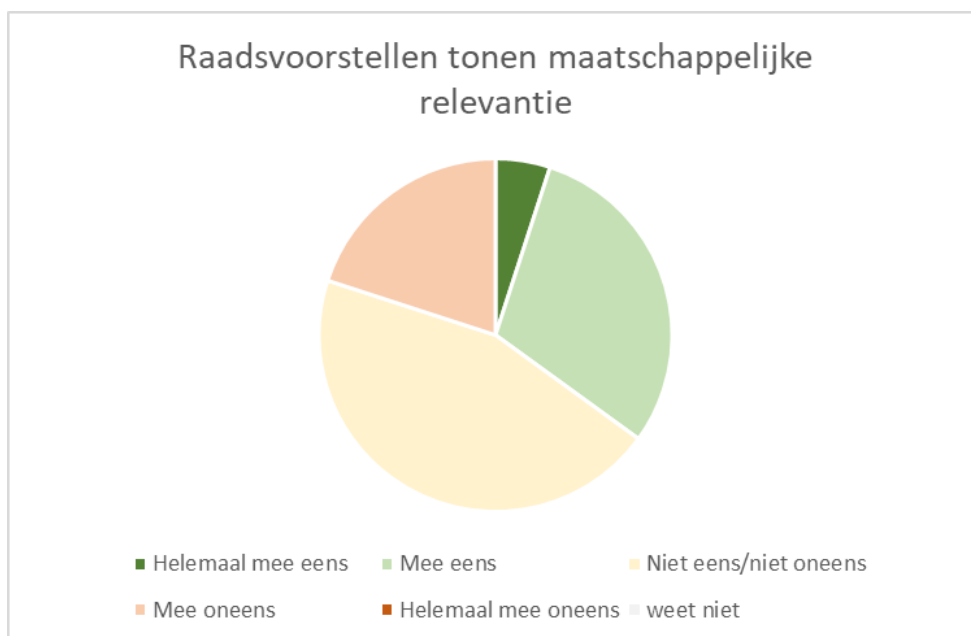
Ook in de andere raadsvoorstellen treft de rekenkamer een gefragmenteerde en onvolledige probleembeschrijving aan. In het raadsvoorstel ‘Zelfbeheer en privatisering buitensport’, treffen we pas bij de alternatieven een aanzet tot een probleembeschrijving aan: *‘De algehele beheer- en onderhoud situatie is ondoorzichtig, omslachtig en complex. Voor het ene sportveld is de gemeente verantwoordelijk, voor het andere sportveld de sportvereniging/beheerstichting.’* Een positief voorbeeld ziet de rekenkamer in het raadsvoorstel Parkeermaatregelen waar de steller in de inleiding drie problemen schetst. Wel ziet de rekenkamer hier nog een tekort in de onderbouwing: zo wordt er gesteld dat de ‘parkeerdruk hoog is’, parkeergarages ‘weinig gebruikt’, er ‘moeite is om de auto te parkeren’, er ‘veel bewoners ontevreden zijn.’ De probleembeschrijving zou hier nog aan zeggingskracht winnen als de gehanteerde kwalificaties (onderstreept door rekenkamer) zouden worden onderbouwd met geobjectiveerde informatie.

Gekeken naar het format voor raadsvoorstellen constateert de rekenkamer dat bij het kopje inleiding weliswaar wordt gevraagd om een ‘centrale vraag- / probleemstelling’, maar dat hier geen verdere toelichting is opgenomen waaruit blijkt wat hier de bedoeling is.

Een zorgvuldige uitwerking van het probleem / de problemen die ten grondslag ligt / liggen aan het raadsvoorstel toont ook direct de maatschappelijke relevantie van een voorstel aan.

Met de enquête hebben we raads- en commissieleden met een stelling gevraagd in hoeverre zij doorgaans die maatschappelijke relevantie in de raadsvoorstellen terugzien. Een groot deel van commissie- en raadsleden heeft geen echt uitgesproken oordeel hierover (bijna de helft). Ongeveer een derde is positief over dit item en een iets kleiner deel negatief.

Raadsleden en commissieleden leveren in de enquête enkele suggesties voor verbeteringen. Zoals via benchmarks van Waar Staat je Gemeente, het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Gemeentelijke GezondheidsDienst of het Plan Bureau voor de Leefomgeving de urgentie van het vraagstuk weergeven. *“Ambtenaren moeten kijken naar andere gemeenten en op basis van die vergelijking de relatieve urgentie aangeven in het raadsstuk.”*



Afbeelding 4

3.5. Beleidsruimte, politieke keuzes en belangenafweging

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

Het raadsvoorstel beschrijft het juridische kader voor zover dat nodig is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.

Het raadsvoorstel bevat een vertaling van de beleidsruimte in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.

In de bestudeerde voorstellen wordt beperkt inzicht gegeven in de juridische begrenzingen waarbinnen de gemeente eigen keuzes kan maken. De lezer krijgt in de raadsvoorstellen doorgaans wel een indruk of vermoeden van een bepaalde beleidsruimte rond het voorliggende vraagstuk vanwege enkele alternatieven die in het raadsvoorstel worden genoemd. In het verlengde hiervan constateert de rekenkamer dat in de bestudeerde raadsvoorstellen doorgaans geen belangenafwegingen zijn geëxpliciteerd.

De rekenkamer is vooral verbaasd over het ontbreken van politiek-bestuurlijke keuzes bij het raadsvoorstel 'Position Paper IJsselstein U10', nu daar de bedoeling juist is om met het vaststellen van het document keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Zo lezen we:

'Het position paper U10 betreft een overzicht van speerpunten waar wij op inzetten. Dat betekent niet dat we met betrekking tot overige onderwerpen die op de U10 agenda staan en komen niet meedoen. Onze aandacht zal echter vooral uitgaan naar de punten die zijn benoemd in het position paper, van belang voor zowel IJsselstein als de regio.' (p. 3), [onderstreept door de rekenkamer]. Elders lezen we dat met het document men een '*focus wil aanbrengen in onze participatie in U10*'. Welke speerpunten dit zijn of wat de inhoudelijke focus zal zijn is echter niet verwoord in het raadsvoorstel. Het raadsvoorstel is daarmee niet zelfstandig leesbaar (zie verderop onder leesbaarheid) en voor de *inhoudelijke kern* van het besluit (speerpunten/keuzes voor punten waar IJsselstein vooral aandacht aan zal geven en welke punten niet of minder) moet de lezer op zoek in de bijlage (het 'position paper' zelf). Een globale scan van de bijlage levert echter geen inzicht in concrete keuzes of prioriteiten omdat niet zichtbaar is waarvoor niet wordt gekozen / welke zaken binnen U10 verband voor IJsselstein minder prioriteit zullen krijgen. Bovendien valt op dat een aantal speerpunten erg globaal /abstract verwoord zijn waardoor ze feitelijk weinig onderscheidend vermogen hebben. Ter illustratie: '*Bouwen voor de IJsselsteinse behoefte binnen een aantrekkelijke woon- en leefomgeving*' en '*Meedenken over een goede invulling van de regionale woningbouwopgave, zowel binnen de rode contour als buiten de rode contour*'.

Uit de enquête blijkt dat de raad ervaart dat de beleidsvrije ruimte de afgelopen jaren afneemt door de toename van gemeenschappelijke regelingen, decentralisatie van het sociaal domein, de omgevingswet en de toename aan regionale samenwerking. Hiermee wordt het belang van het verduidelijken van de beleidsruimte die er wel is groter. "*Het gevolg van de afname van de beleidsvrije ruimte is dat een groot deel van raadsvoorstellen, kort door de bocht gezegd, verplichte nummers zijn geworden waar de invloed van de raad op kaderstelling marginaal is. Expliciteren welke ruimte er wel is en wat realistisch is om nog te verwachten helpt bij het kiezen.*"(raadslid).

3.6. Beleidsalternatieven

De rekenkamer formuleerde de volgende norm:

De in het raadsvoorstel voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat:

- *Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen;*
- *Evenwichtige voorstelling van argumenten pro- en contra: voor alle genoemde alternatieven;*
- *Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan;*
- *Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).*

De rekenkamer treft in de meeste raadsvoorstellen een of meerdere alternatieven aan. Deze worden doorgaans echter niet of nauwelijks inhoudelijk beschreven. Er is in de raadsvoorstellen relatief veel aandacht voor argumenten die pleiten tegen de alternatieven en weinig aandacht voor argumenten die pleiten voor de alternatieven. Uit een analyse van de bij de alternatieven geformuleerde argumenten, blijkt bovendien dat deze doorgaans niet onderbouwd zijn. Opvallend is verder dat in alle voorstellen het alternatief 'niet overnemen van het advies' of 'continueren van de huidige situatie' als (onwenselijk) alternatief wordt genoemd. In twee raadsvoorstellen vormt dit zelfs het enige alternatief.

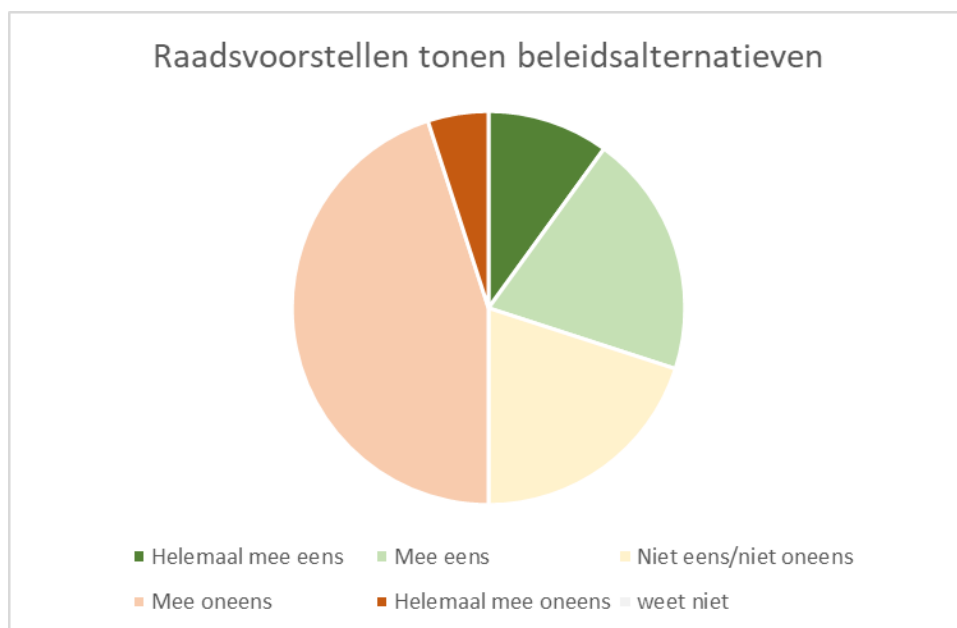
De rekenkamer onderzocht binnen de raadsvoorstellen hoeveel alternatieven (anders dan het voorkeursalternatief) werden genoemd en hoeveel argumenten pro en contra deze alternatieven werden gegeven. Van deze argumenten is ook onderzocht in hoeverre er een onderbouwing werd gegeven. Indien er sprake was van toelichting die het argument ondersteunde heeft de rekenkamer dit als deels onderbouwd gekwalificeerd, indien hierbij ook een bron werd genoemd / verwezen werd het argument als volledig onderbouwd gekwalificeerd. Het resultaat van deze analyse treft u aan in tabel 4.

Uit de tabel komt naar voren dat er in drie van de vijf raadsvoorstellen geen of maar een enkel alternatief anders dan het voorkeursalternatief worden genoemd. In twee van deze drie raadsvoorstellen valt op dat als enige alternatief wordt genoemd het niet instemmen met het voorstel: 'Zonder position paper onze participatie in U10 voortzetten' (Position Paper U10) en 'huidige invulling van beheer, onderhoud en eigendom continueren' (Zelfbeheer en privatisering sportvelden). Hiermee wordt feitelijk een alles of niets-besluit aan de raad voorgelegd. In het geval van het position paper dus geen inhoudelijke alternatieven (andere speerpunten), maar het afwijzen van het gehele voorstel als alternatief.

	Afvalbeleids-plan	Position Paper U10	Zelfbeheer en privatisering sportvelden	Koers Sociaal Domein	Parkeermaatregelen per 1 januari 2020	Totaal
Aantal genoemde alternatieven	7	1	1	0	8	17
Aantal gegeven argumenten pro	3	0	0	0	2	5
Aantal gegeven argumenten contra	9	2	1	1*	12	25
Totaal aantal argumenten	12	2	1	1	14	30
Aantal niet onderbouwde argumenten	8	2	1	1	10	22
Aantal deels onderbouwde argumenten	1	0	0	0	2	3
Aantal volledig onderbouwde argumenten	1	0	0	0	0	1
Argumenten waarvan de onderbouwing niet vast te stellen is	2	0	0	0	2	4
* = Het betreft hier een argument tegen alternatieven in het algemeen.						

Tabel 4 Overzicht alternatieven anders dan voorkeursalternatief en gegeven argumenten

De helft van de raads- en commissieleden vindt de raadsvoorstellen doorgaans niet duidelijk over beleidsalternatieven, ongeveer een derde ziet deze wel duidelijk terug. Het belang ervan wordt benadrukt onder meer door dit raadslid: *“Voor mij is het belangrijk om meerdere keuzemogelijkheden te krijgen inclusief de voor- en nadelen. Hiermee wordt meer draagvlak gecreëerd. Momenteel bestaan de meeste raadsvoorstellen uit: deze keuze vindt het college de beste; take it or leave it.”*



Afbeelding 5

Uit de enquête kwam naar voren dat de helft van de raads- en commissieleden vindt dat de consequenties van het voorstel voor de IJsselsteinse samenleving niet voldoende in de raadsvoorstellen zijn terug te vinden. Een kwart is over datzelfde item juist positief.

De onderbouwing van de consequenties voor de IJsselsteinse samenleving zijn voor veel raads- en commissieleden een aandachtspunt. Er is behoefte aan betrouwbaar referentiemateriaal om zaken in perspectief te kunnen plaatsen, zo stelt ook dit raadslid bij de vraag wat er verbeterd kan worden aan de raadsvoorstellen: *“Onderbouwing met op betrouwbaarheid controleerbare, actuele, relevante gegevens. Verwijzing naar VNG-modellen en ander referentiemateriaal: motiveren van de afwijkingen.”*

3.7. Inzicht in afwegingen en voorkeur college van burgemeester en wethouders

De rekenkamer formuleerde de volgende norm:

Het raadsvoorstel geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief door te beschrijven:

- *Hoe het college van B&W de afweging maakt tussen de in het geding zijnde belangen en dilemma's (onder 3 genoemd) en de afweging tussen beleidsalternatieven (onder 6 genoemd);*
- *Welke doelen met het voorkeursalternatief worden nagestreefd (specifiek, waarneembaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden);*
- *Inclusief de financiële consequenties van het voorkeursalternatief.*

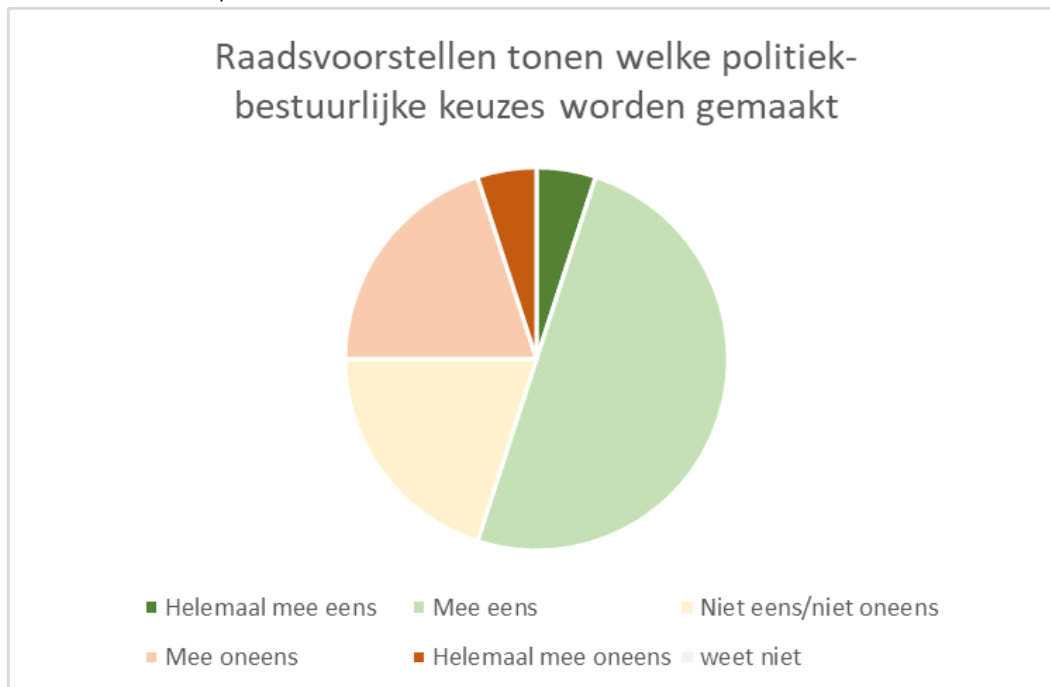
Als het gaat om inzicht in de afwegingen en voorkeur van het college ziet de rekenkamer in de raadsvoorstellen een wisselend beeld. In enkele voorstellen was een duidelijke beschrijving terug te vinden van de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief. In andere raadsvoorstellen is dit niet expliciet terug te vinden, deels ook omdat er geen beleidsalternatieven zijn opgenomen (anders dan niet instemmen met het voorstel).

In geen van de raadsvoorstellen was een expliciete weging van in het geding zijnde belangen opgenomen. Financiële consequenties zijn in twee voorstellen niet opgenomen, maar gelet op het abstractieniveau van deze voorstellen is dat zeer waarschijnlijk ook niet mogelijk. In de overige raadsvoorstellen trof de rekenkamer wel een onderbouwde uitwerking aan van de financiële consequenties.

Raadsvoorstellen waarin meerdere alternatieven worden gepresenteerd zijn doorgaans duidelijk over hoe het college van B&W het voorkeursalternatief weegt ten opzichte van de andere alternatieven. Dit vormt doorgaans de kern van hoe de alternatieven anders dan het voorkeursalternatief zijn beschreven. Zo zien we in het raadsvoorstel over het afvalbeleidsplan duidelijk opgenomen hoe het college van B&W de gepresenteerde alternatieven (DIFTAR, frequentie ophalen restafval et cetera) weegt ten opzichte van het voorkeursalternatief: de alternatieven anders dan het voorkeursalternatief omvatten vrijwel alleen nadelen.

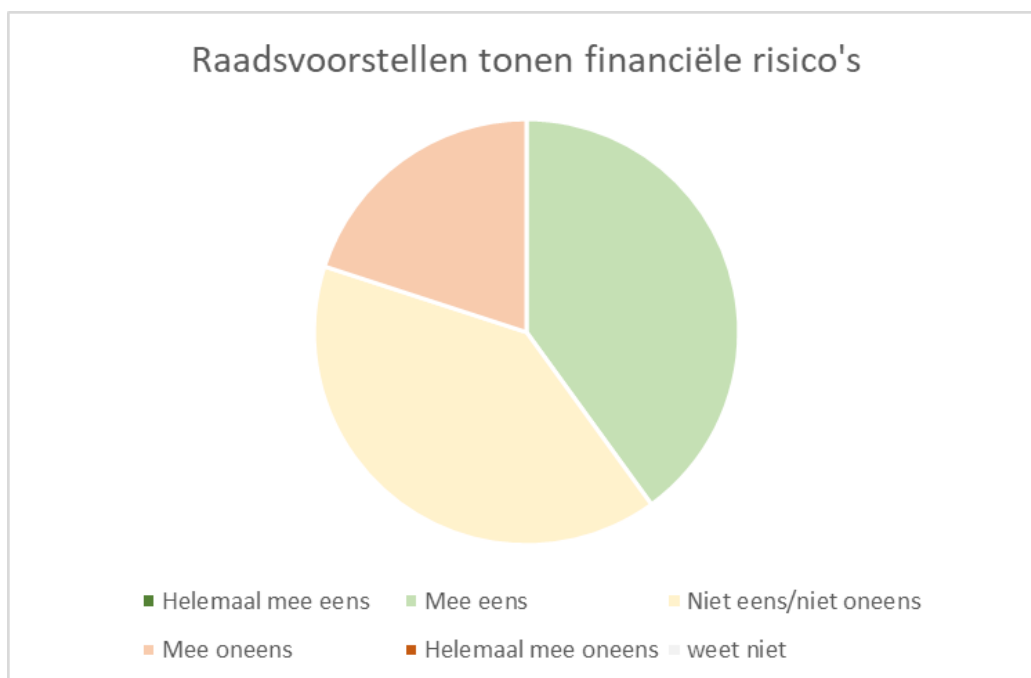
De rekenkamer treft in de raadsvoorstellen doorgaans geen overzicht van in het geding zijnde belangen en de expliciete weging van deze belangen zoals het college die voorstaat.

Voor de meeste raads- en commissieleden blijkt uit de voorstellen doorgaans voldoende duidelijk welke politiek-bestuurlijke keuzes worden gemaakt. Ongeveer een kwart is hier minder over te spreken.



Afbeelding 6

De raads- en commissieleden hebben geen uitgesproken gedeeld beeld over de mate waarin financiële risico's voldoende terugkomen in de raadsvoorstellen. Er zijn meer raadsleden positief, dan dat er negatief zijn. Een raadslid of commissielid formuleerde als wens: *“Bij financieel consequenties zou ik ook altijd een doorkijk willen naar de reserves en de gevolgen voor het weerstandsvermogen.”*



Afbeelding 7

3.8. Participatie en betrokkenheid stakeholders, communicatie

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

Biedt inzicht in wie betrokken is geweest / zal worden bij het opstellen van de alternatieven / het beleid of de verdere uitwerking daarvan.

Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.

De rekenkamer ziet hier een wisselend beeld in de bestudeerde raadsvoorstellen. In sommige raadsvoorstellen is er een beknopte beschrijving opgenomen van de wijze waarop stakeholders zijn betrokken en de afwegingen die daarbij een rol speelden. In andere is dit niet of nauwelijks het geval. In geen van de voorstellen is een 'onderbouwde keuze voor de trede van de participatieladder' en 'de wijze waarop deze is toegepast' opgenomen, terwijl dit in het format wel als instructie is opgenomen.

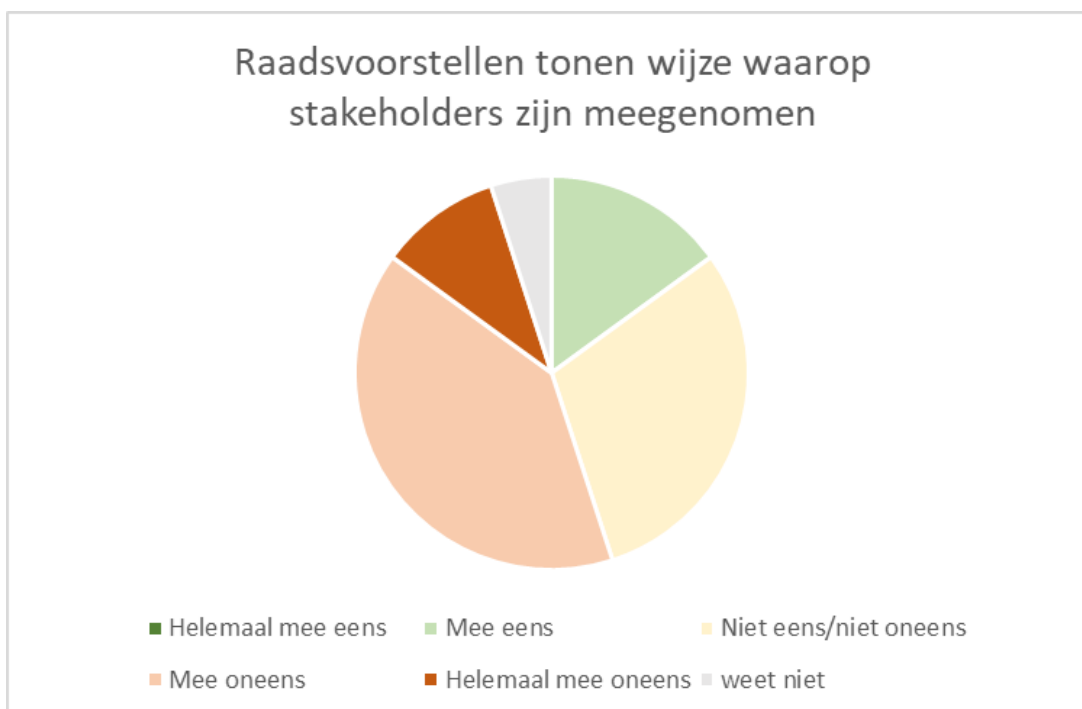
De rekenkamer is in dit opzicht met name verbaasd over het raadsvoorstel 'Koers Sociaal Domein.' Uit het voorstel en de bijlage blijkt dat de opgeschreven koers verder zal worden uitgewerkt in deelplannen, die weer aan de raad zullen worden voorgelegd. De wijze waarop inwoners en professionals verder zullen worden betrokken bij de besluitvorming is niet beschreven.

Raads- en commissieleden gebruiken de gelegenheid die de rekenkamer met de enquête biedt om het belang van participatie te benadrukken. "Ambtenaren moeten zich eerst afvragen of van het betreffende onderwerp voldoende bekend is wat er in de samenleving leeft, voordat zij hun vaak veel te ambtelijke stukken schrijven." Maar ook: "De neiging om participatie/bewonersbijeenkomsten de richting te laten bepalen neemt toe. Daarmee wordt college en raad te veel afhankelijk van wie op dat moment zich het hardst laat horen. Luisteren

naar de inbreng van inwoners is altijd goed. Vervolgens moet je de taak het algemeen belang zonder last of ruggespraak te dienen niet vergeten.”

Waar het gaat om de wijze waarop communicatie over het besluit wordt vormgegeven treft de rekenkamer in twee raadsvoorstellen geen beschrijving aan (Position Paper U10 en Afvalbeleidsplan 2019). In een van deze gevallen wordt verwezen naar een nog op te stellen communicatieplan (Afvalbeleidsplan 2019).

Een belangrijk deel van de raadsleden en commissieleden zijn kritisch over de duidelijkheid die de raadsvoorstellen bieden over de wijze waarop stakeholders zijn betrokken.



Afbeelding 8

3.9. Besluit en deelbesluiten

Omschrijft (inhoudelijk, specifiek en actief) het besluit dat het college van B&W aan de raad voorstelt te nemen. Werkt het besluit waar nodig uit in deelbesluiten.

De rekenkamer ziet ook hier een wisselend beeld. Enkele raadsvoorstellen voldoen (deels) aan deze norm. Een voorstel voldoet niet door het besluit te formuleren als het vaststellen van de bijlage bij het raadsvoorstel.

De rekenkamer is op dit punt enthousiast over de raadsvoorstellen ‘Afvalbeleidsplan 2019’ en ‘Parkeermaatregelen per 1 januari 2020’ waarin het besluit zorgvuldig is uitgewerkt in deelbesluiten (actief geformuleerd) die de lading van het gehele raadsvoorstel ook goed dekken (zie afbeelding 9).

Raadsbesluit

blad : 13 van 13

De raad van de gemeente IJsselstein;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 14 mei 2019, Zaaknummer 706847

BESLUIT:

1. Tot de invoering omgekeerd inzamelen bij laagbouw, en de inzamelzakken voor PMD gratis te blijven verstrekken.
2. Het faciliteren inzameling GFT bij hoogbouw.
3. Realisatie vier ondergrondse verzamelcontainers voor PMD.
4. Realisatie vier ondergrondse restafvalcontainers in of om de binnenstad.
5. Uitvoering communicatieplan.
6. Inzameling en verwerking (recycling) van luiers.
7. Vanaf 2020 jaarlijks 20% van de hoogbouw te voorzien van ondergrondse containers.
8. De opbrengst textiel inzameling voor de periode 2019-2021 toe te voegen aan de egalisatiereserve afvalstoffenheffing. De bestemming van de opbrengst na 2021 heroverwegen.
9. Vaststellen van de financiële consequenties voor de meerjarenbegroting, de afvalstoffenheffing en de egalisatiereserve afvalstoffenheffing.
10. Tot het vaststellen van de Afvalstoffenverordening 2019 (bijlage 1), waarbij gelijktijdig de afvalverordening 2015 wordt ingetrokken.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente IJsselstein, gehouden op 4 juli 2019.

de griffier,

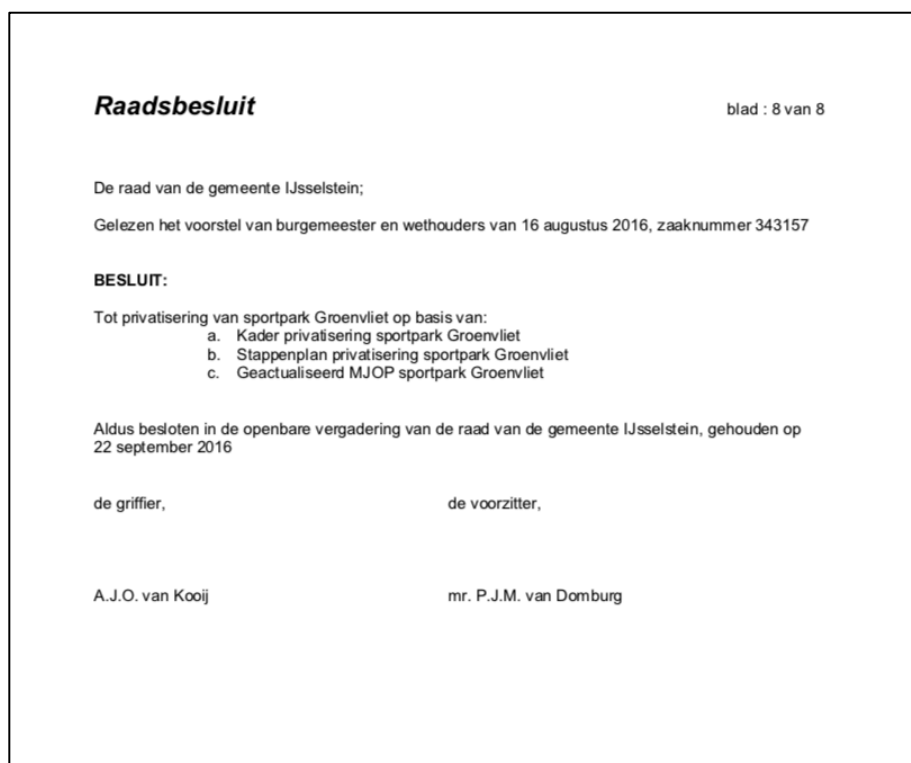
A.J.O. van Kooij

de voorzitter,

mr. P.J.M. van Domburg

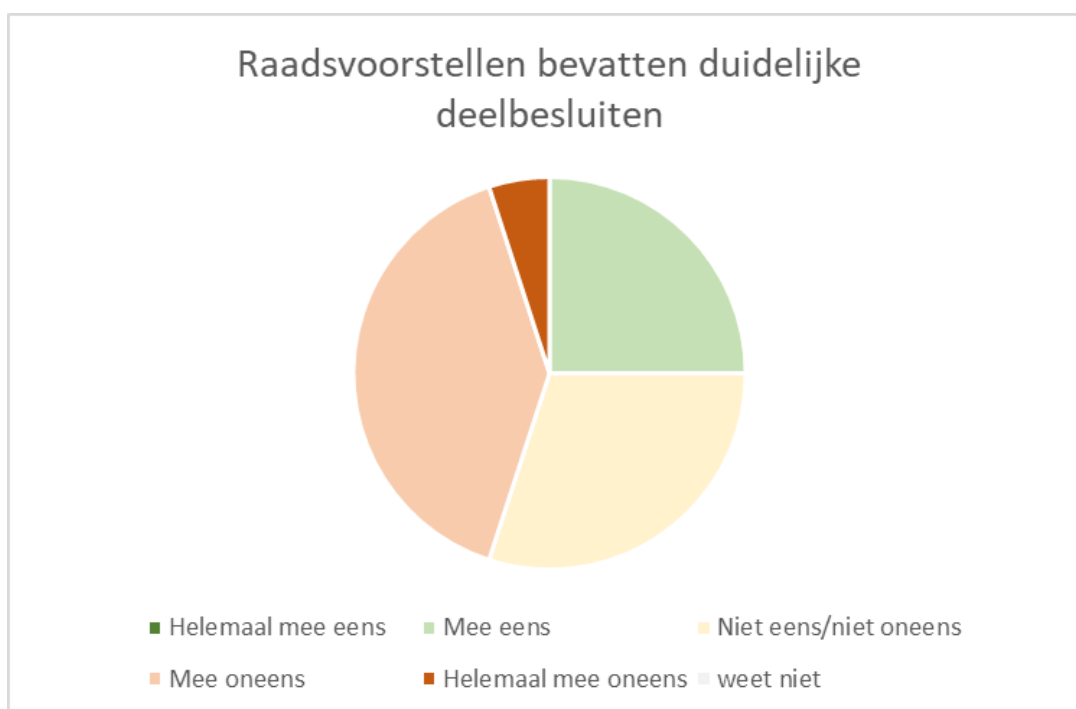
Afbeelding 9 Een goed voorbeeld: het raadsbesluit in het raadsvoorstel *Afvalbeleidsplan 2019*

Met enige goede wil kan gesteld worden dat er in het raadsvoorstel *Zelfbeheer en privatisering Sportpark Groenvliet* wel sprake is van 'deelbesluiten', de rekenkamer acht deze echter niet *specifiek* vanwege de verwijzingen in het besluit naar plannen en een 'kader.' De vraag rijst welke besluiten er door de raad concreet worden genomen door de privatisering met het stappenplan en het kader vorm te geven. (Zie afbeelding 10).



Afbeelding 10 Een voorbeeld waarin het beter kan: het raadsbesluit in het raadsvoorstel 'Zelfbeheer en privatisering Sportpark Groenvliet'

Meerdere raadsleden spreken zich uit voor beter te amenderen besluiten, waarbij het voorstellen van duidelijke deelbesluiten de raad daarbij kan helpen. Een kwart vindt dit nu al op orde; bijna de helft van de respondenten oordeelt dat de raadsvoorstellen doorgaans geen duidelijke deelbesluiten bevatten.



Afbeelding 11

In de interviews komt dit beeld ook nadrukkelijk terug: *‘Het dictum is niet scherp genoeg. Dat is exacte wetenschap, want nu is het vaak onduidelijk wat er gevraagd wordt te besluiten.’*

3.10. Evaluatie

De rekenkamer formuleerde de volgende norm:

Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en beknopt waar naar gekeken zal worden.

De rekenkamer constateert dat de raadsvoorstellen meestal niet voldoen aan deze norm.

De rekenkamer trof in de aanhef van het format voor raadsvoorstellen een veld aan waarin de steller een moment moet optekenen waarop evaluatie plaats zal vinden. Verderop in het format (onder het kopje ‘wat gaan we daarvoor doen?’) komt dit nogmaals terug.

In slechts een van de bestudeerde raadsvoorstellen werd een moment genoemd waarop evaluatie plaats zal vinden (nota Parkeermaatregelen). In dit raadsvoorstel is ook inzicht gegeven in de aanleiding tot evaluatie en hoe deze er in grote lijnen uit zal zien: men wil kennis opbouwen over de precieze effecten van de maatregelen en de in het voorstel beschreven risico’s. Ook in het licht van mogelijk aanvullende maatregelen die al in het voorstel worden genoemd. De rekenkamer ziet hier in dit opzicht een duidelijk lerende / experimenterende houding.

Bij de overige vier bestudeerde raadsvoorstellen wordt er geen moment genoemd waarop evaluatie plaats zal vinden en wordt niet ingegaan op wat daarin van belang wordt gevonden. Dit bevreemdt de rekenkamer, met name omdat beleidsinspanningen nogal eens met de nodige onzekerheden omgeven zijn. Zo wordt in het raadsvoorstel *‘Zelfbeheer en privatisering sportpark Groenvliet’* gesteld dat het kernbesluit (privatiseren) kan worden teruggedraaid na evaluatie: [...] *een geschikte termijn voor de beheerstichting om zich te bewijzen als goede eigenaar en beheerder van sportvelden en opstallen. Ultimo kan worden besloten tot een deprivatisering (niet opnieuw vestigen recht van opstal) mocht de privatisering in het geheel geen succes blijken.* (p. 6)

Uit de interviews die de rekenkamer hield wordt het beeld bevestigd dat het evalueren van het beleid weinig voorkomt. Waar wel een evaluatiedatum wordt opgetekend wordt dit niet bijgehouden. *‘Helemaal bovenaan het conceptvoorstel is het de bedoeling dat er een evaluatiedatum wordt genoemd. Dat gebeurt vaak niet. En wie gaat dat bijhouden?’*

En: *‘Evalueren gebeurt echter niet vaak. In het raadsvoorstel wordt er vaak “overheen geschreven”.*

3.11. Leesbaarheid

De rekenkamer formuleerde de volgende normen:

- *Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur;*
- *Het voorstel is to-the-point geschreven;*
- *Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Details en bijzaken zijn terug te vinden in bijlagen.*
- *Het voorstel is geschreven in goed Nederlands, bevat geen jargon en geen onnodig ingewikkeld of verhullend taalgebruik;*
- *Het raadsvoorstel zelf bevat geen overbodige informatie.*

De rekenkamer is, evenals de meeste raads- en commissieleden, overwegend positief over het in voorstellen gebruikte Nederlands. Er wordt weinig jargon, onnodig ingewikkeld of verhullende taal gebruikt.

De bestudeerde raadsvoorstellen kunnen behoorlijk aan kwaliteit winnen door meer to-the-point te schrijven, overbodige informatie achterwege te laten en de informatie volgens een logische structuur te presenteren. De vraag rijst of het format hierbij behulpzaam is.

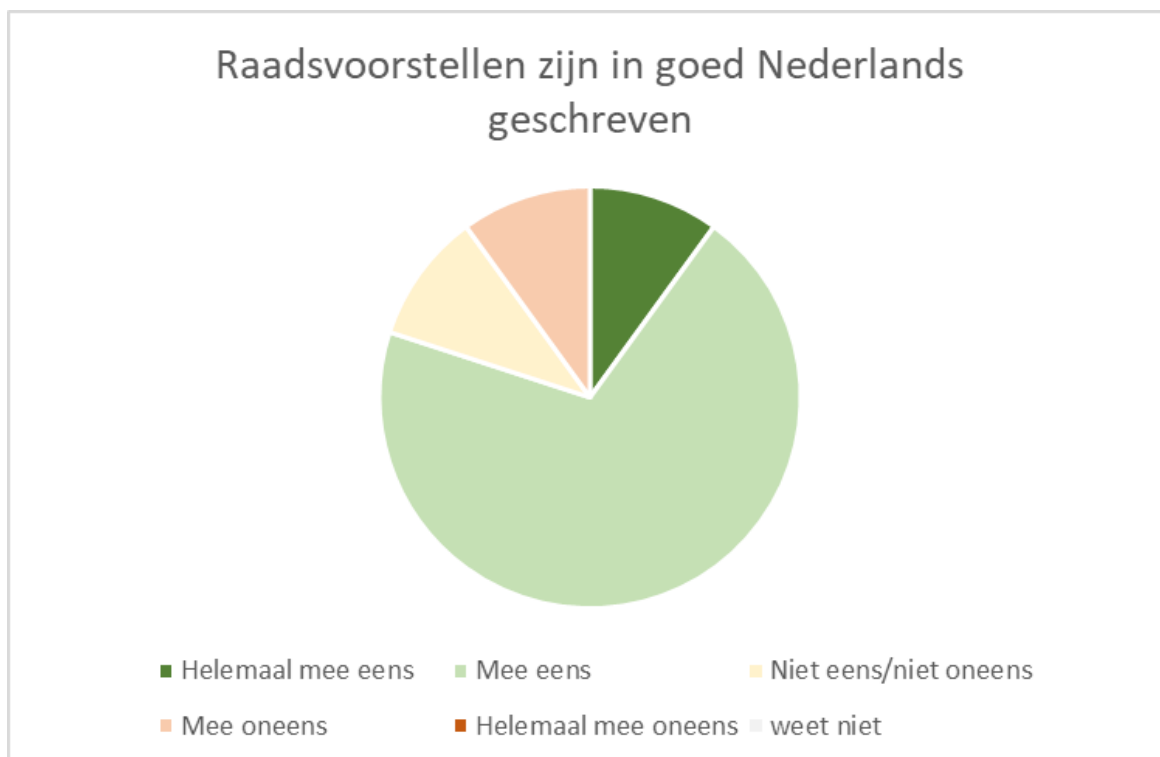
Raadsvoorstellen zijn niet altijd zelfstandig leesbaar: er moet dan worden gezocht in bijlagen om het voorstel te begrijpen. Een positieve uitzondering wat betreft alle normen die we formuleerden over de leesbaarheid van raadsvoorstellen, vormt naar oordeel van de rekenkamer het voorstel *Parkeermaatregelen per 1 januari 2020*.

Het raadsvoorstel Position Paper U10 is het meest duidelijke voorbeeld van een onvoldoende zelfstandig leesbaar stuk. Dit raadsvoorstel leunt zo zwaar op de bijlagen, dat de inhoudelijke kern van het besluit (het vaststellen van de inhoudelijke focus aan de hand van speerpunten voor de participatie in U10) geheel in de bijlage is opgenomen.

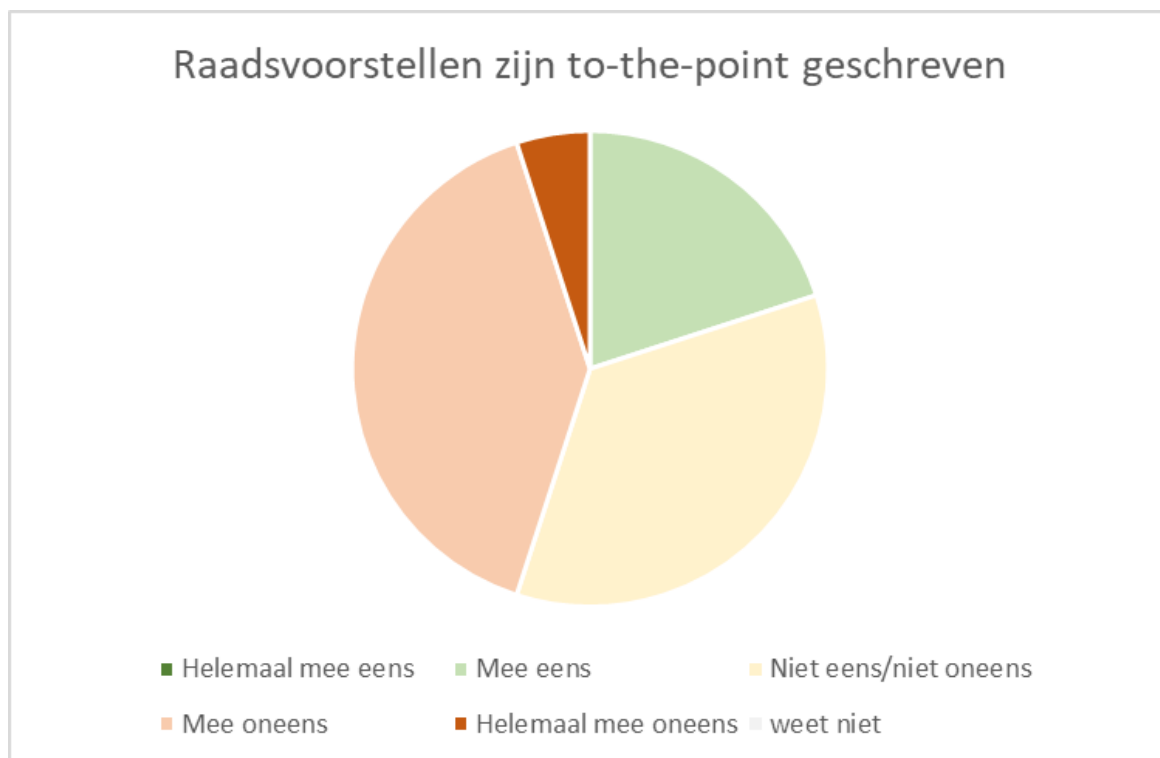
Ondanks de structuur die het format van stellers vraagt, blijkt deze in vier van de vijf gevallen niet altijd gevolgd. Zo trof de rekenkamer in het raadsvoorstel Afvalbeleidsplan 2019 een inleiding aan die maar liefst 3 pagina's besloeg en meer een soort uitgebreide samenvatting van het voorstel zelf inhield. In deze inleiding werden ook de doelen en maatregelen behandeld (terwijl het behandelen van maatregelen pas aan de orde behoort te komen bij het format-onderdeel 'wat gaan we daarvoor doen').

Een positieve uitzondering qua leesbaarheid is het voorstel *Parkeermaatregelen per 1 januari 2020*. Dit is een zeer leesbaar document, zowel qua taalgebruik, logische opbouw en structuur, to-the-point geschreven als de relevantie van de informatie (niet overbodig, gericht op de besluitvorming).

De leesbaarheid van de stukken werd in de enquête op twee manier bevraagd. Uit de resultaten (zie afbeelding 12 en 13) blijkt dat een ruime meerderheid van de raads- en commissieleden tevreden is over het gebruik van het Nederlands. De raadsvoorstellen worden door veel commissie- en raadsleden niet ervaren als to-the-point geschreven. Er wordt bijvoorbeeld gesteld dat de samenvatting nu vaak nog wordt ingevuld als een leeswijzer: *"Met name bij stukken van de verbonden partijen een goede management samenvatting, niet een leeswijzer over waar welk hoofdstuk over gaat."*



Afbeelding 12



Afbeelding 13

3.12. Oordelen over het format

De rekenkamer formuleerde vooraf geen normen die aan het format kunnen worden gesteld. Dit omdat een format in de ogen van de rekenkamer niet meer dan een hulpmiddel is om informatie te ordenen en ervoor te zorgen dat de juiste informatie wordt opgenomen. Door de analyse van de vijf raadsvoorstellen en de interviews die de rekenkamer uitvoerde werd gedurende het onderzoek duidelijk dat het format niet consequent wordt toegepast en dat de bedoeling van de afzonderlijke format-onderdelen bij betrokkenen veelal niet duidelijk is. De rekenkamer trof daarnaast ook enkele slordigheden in het format aan.

Op aangeven van de raad is aan het format een onderdeel 'duurzaamheid' toegevoegd. De raad wenste daarmee structureel aandacht voor de effecten van ieder voorstel op *'milieu (bodem, water, geluid, lucht), de bijdrage aan een beter klimaat (energie), circulaire economie (hergebruik/recycling) en biodiversiteit.'* Uit de interviews komt naar voren dat het lang duurde voor dit ook werkelijk in het format werd opgenomen. Ook raads- en commissieleden in de interviews en de enquête zijn kritisch over de invulling die hieraan (vaak niet) wordt gegeven, zoals bij de opmerking van een raadslid over de duurzaamheidsparagraaf: *"Er was besloten altijd een duurzaamheidsparagraaf op te nemen in de besluiten. Die staan er vaak niet in."*

Ook andere onderdelen in het format oogsten kritiek: onder het kopje 'Wat willen we bereiken' wordt bijvoorbeeld gesteld dat doelen 'SMART' moeten worden beschreven en dat daarbij *'aansluiting moet worden gevonden bij de doelenbomen uit de programmabegroting.'* In de bestudeerde raadsvoorstellen (de praktijk) zag de rekenkamer wel dat er aansluiting werd gevonden bij het collegeprogramma, maar niet bij doelenbomen uit de programmabegroting. In de interviews wordt herkend dat de gevraagde link met de programmabegroting er doorgaans niet is: *"Dit is verouderd. Het wordt zo niet gebruikt. Het is onwaarschijnlijk dat de schrijver van het voorstel de programmabegroting erbij pakt om deze link te leggen."*

Uit navraag bij betrokkenen wat er precies bedoeld wordt ook op de andere onderdelen van het format blijkt dat dit vaak onhelder is.

De rekenkamer komt in het format verschillende slordigheden tegen. Bijvoorbeeld een verwijzing ('de verplichte onderdelen a, b en c) waarbij niet duidelijk is waar dit precies naar verwijst: er is in het format geen opsomming a, b en c opgenomen). Ook trof de rekenkamer een dubbele opdracht aan de steller aan: zowel onder het kopje *'communicatie en participatie van het voortraject'* als onder het kopje *'communicatie besluit en eventueel vervolg participatietraject'* staat uitgelegd dat moet worden aangegeven hoe over het besluit moet worden gecommuniceerd. Ook op andere plekken worden dezelfde teksten herhaald (onder andere bij het kopje 'duurzaamheid'). Ook de formulering is soms slordig: *'In deze paragraaf geef je aan op welke wijze over het raadsbesluit gecommuniceerd moet worden en op welke wijze dit moet gebeuren'*.

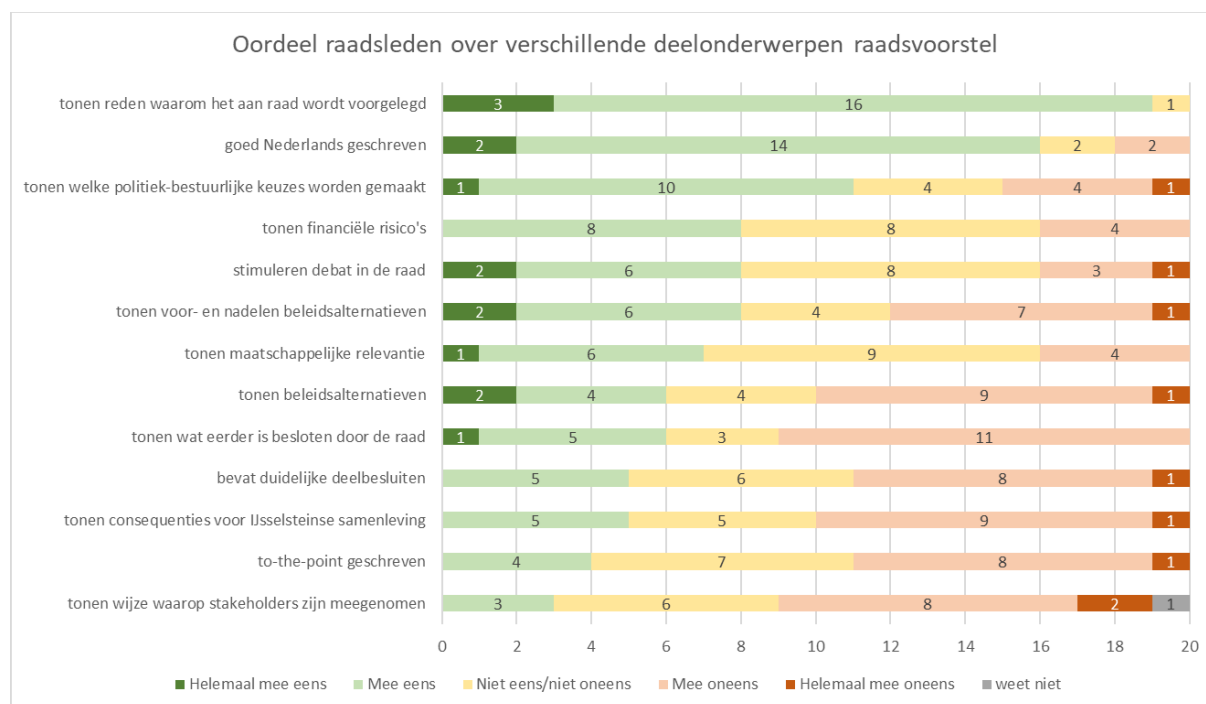
Vanuit de organisatie ontving de rekenkamer een oudere versie van het format (uit 2009) inclusief een handreiking die daarvoor is geschreven. De slordigheden die de rekenkamer in het huidige format constateert zijn daarin niet terug te vinden. En de bijbehorende handreiking is naar oordeel van de rekenkamer aanzienlijk informatiever dan de korte instructies in het huidige format.

3.13. Algemeen oordeel over de kwaliteit van raadsvoorstellen

In de online enquête onder raadsleden en commissieleden heeft de rekenkamer gevraagd een algemeen oordeel te geven aan de hand van een rapportcijfer. Hieruit vloeit een gemiddeld cijfer voort van 6,3.

Vanuit de organisatie wordt gesteld dat er *‘met de huidige capaciteit en kennis nu kwalitatief goede stukken geleverd worden’*, maar tegelijkertijd dat verbeteringen ‘natuurlijk’ mogelijk zijn.

De rekenkamer heeft een analyse gepleegd naar de samenhang tussen het algemeen oordeel dat raads- en commissieleden hebben gegeven en de oordelen die op alle afzonderlijke stellingen werden gegeven (zie afbeelding 14 voor alle stellingen in volgorde van meest positief oordeel naar minder positief oordeel).



Afbeelding 14

Hieruit komt naar voren dat de stellingen ‘consequenties voor de IJsselsteinse samenleving’ en ‘inzicht bieden in voor- en nadelen van beleidsalternatieven’ de hoogste correlatie hebben met het totaaloordeel.⁴ Dat wil zeggen dat een negatief oordeel op deze stellingen ook vaak leidt

⁴ Correlatie geeft de mate van samenhang tussen variabelen weer. De correlatie wordt uitgedrukt in een correlatiecoëfficiënt, die tussen de -1 en 1 ligt. Een correlatiecoëfficiënt dichtbij de 0 geeft aan dat er relatief weinig verband zit tussen de gekozen variabele en het rapportcijfer. Bij deze analyse is de *Spearman's r* gebruikt, die lineaire correlatie meet op variabelen met een ordinale schaal, zoals in dit geval waar we een vijf puntsschaal hebben gebruikt in de stellingen van zeer mee eens tot zeer mee oneens. Vanwege het relatief klein aantal deelnemers wijken niet alle stellingen statistisch significant af. De benoemde stellingen zijn echter wel statistisch significant ($p < 0,05$). Noot: correlatie wijst op samenhang en is niet altijd noodzakelijk een oorzakelijk verband.

tot een negatief totaaloordeel en omgekeerd: raads- en commissieleden vinden transparantie over voor- en nadelen van beleidsalternatieven en inzicht in de consequenties van het besluit voor de IJsselsteinse samenleving kennelijk erg belangrijk.

3.14. Wensen

In de enquête is gevraagd wat mogelijk kan bijdragen aan een betere behandeling van raadsvoorstellen. Hier werden de volgende zaken vaak genoemd:

- het gebruik van start- of discussienotities (14 keer) ,
- het werken met een lange termijn agenda met de belangrijkste dossiers (12 keer)
- en het nadrukkelijker betrekken van de raad in bijeenkomsten met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (11 keer) het meeste genoemd.

Er worden hier ook nadrukkelijk kanttekeningen bij geplaatst. *“De voorstellen zelf moeten beter. Niet de raad een aparte rol geven in bijeenkomsten met derden, dat moet voor de raad zuiver beeldvormend zijn.”*

In mindere mate werd genoemd:

- meer informatieve bijeenkomsten en/of werkbezoeken (8 keer),
- het werken met voorbereidende werkgroepen bij belangrijke onderwerpen (8 keer).

Hier worden ook kanttekeningen bij geplaatst: *“Extra bijeenkomsten zonder duidelijke rol of status van de raad werken averechts.”*

Het werken met raadbijeenkomsten zonder stukken om de raad meer te inspireren tot creativiteit en het verzenden van meer raadsinformatiebrieven is volgens de meeste raadsleden niet de oplossing; zij zijn beiden maar twee keer aangedragen. Een reactie van een van de raadsleden over de raadsinformatiebrieven: *“De raadsinformatiebrieven zijn nog te vaak eenzijdige informatie vanuit het college.”*

In de enquête roept een raadslid op om verbeterrichtingen te bedenken die de raad dwingt om minder reactief te zijn: *“Ik sluit me aan bij alles wat gericht is op een actieve in plaats van reactieve raad.”*

Het is in complexe analyses mogelijk dat een andere variabele invloed heeft op beide gebruikte variabelen. In deze casuïstiek is echter een direct verband zeer waarschijnlijk.

Geraadpleegde stukken

Gemeente Hilvarenbeek, *Reglement van Orde van het presidium 2018*.
Gemeente IJsselstein, *Format voor raadsvoorstellen, 20??* (huidig gehanteerd format).
Gemeente IJsselstein, *Format voor raadsvoorstellen, 2009*.
Gemeente IJsselstein, *Handreiking Raadsvoorstellen, versie oktober 2009*.
Gemeente IJsselstein, *griffieplan 2020*.
Gemeente IJsselstein, *Raadvoorstel Afvalbeleidsplan 2019*, zaaknummer 706847, inclusief bijlage(n).
Gemeente IJsselstein, *Raadvoorstel Koers Sociaal Domein*, zaaknummer 760112, inclusief bijlage(n).
Gemeente IJsselstein, *Raadvoorstel Parkeermaatregelen per 1 januari 2020*, zaaknummer 744955, inclusief bijlage(n).
Gemeente IJsselstein, *Raadvoorstel Position Paper IJsselstein in U10*, zaaknummer 738395, inclusief bijlage(n).
Gemeente IJsselstein, *Raadvoorstel Zelfbeheer en privatisering buitensport*, zaaknummer 343157, inclusief bijlage(n).
Gemeente IJsselstein, *Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad van IJsselstein 2017* ([klik hier](#) voor de gepubliceerde tekst).
Gemeente IJsselstein, powerpoint-presentatie GIJS ACADEMY, Bestuurlijke besluitvorming, februari 2020.
Gemeente Medemblik, *Reglement van orde voor de gemeenteraad, 2013*.
Gemeente Zoetermeer, *Toelichting op de Verordening Presidium 2012*.
Mulier Instituut, *Exploitatie en beheer van buitensportaccommodaties, 2013*.
Rekenkamercommissie Nieuwegein, *Onderzoek beheer en onderhoud buitensportaccommodaties, 2012*.
UW Samenwerking, *Bestuurlijk besluitvormingsproces Montfoort / IJsselstein / UW Samenwerking, versie 29 november 2013*.

Bijlage 1 Format raadsvoorstellen gemeente IJsselstein



Raadsvoorstel

agendapunt

Aan de raad van de gemeente IJsselstein

Zaaknummer: 840496
Programma: 1
Commissie: Bestuur
Portefeuillehouder: mr. P.J.M. van Domburg
Informatie bij: H. Khairouni
E-mail/tel.nr.: h.khairouni@ijsselstein.nl 1817
Evaluatiedatum: 2021

Datum: 10 juni 2020
Blad: 1 van 4

Onderwerp

Stukken voor RKC

Samenvatting

Kern van het voorstel, kort en bondig samengevat.

Inleiding

- Korte beschrijving van de aanleiding voor het voorstel (met achtergrondinformatie en een korte toelichting).
- Centrale vraag- / probleemstelling + antwoord.
- Beleidskader.
- Leeswijzer nota (indien dit gezien de omvang nota voor de leesbaarheid noodzakelijk is).

Wat willen we bereiken?

Welk doel willen wij bereiken. Dit dient SMART te worden beschreven, waarbij aansluiting wordt gevonden bij de doelenbomen zoals opgenomen in de programmabegroting. Geef duidelijk aan wat het voorstel bijdraagt aan het programmadoel uit de begroting.

Waarom willen we dit?

Deze paragraaf biedt ruimte om het voorstel nader toe te lichten. Binnen deze paragraaf kun je naast de verplichte onderdelen a,b en c verder een eigen indeling maken.

1. Argumenten

Argumenten waarom dit besluit genomen zou moeten worden (verband leggen tussen probleem/oplossing).

2. Alternatieven

Hier wordt toegelicht of en welke alternatieven er voor handen zijn en wat daarvan de consequenties zijn (voor- en nadelen, waarom kiest het college niet voor de alternatieven).

3. Kanttekeningen

Hieronder worden eventuele kanttekeningen bij een voorstel vermeld. Kanttekeningen kunnen heel divers zijn. Het kan bijv. gaan om het vermelden van een juridisch risico, of een bepaalde ontwikkeling (bijv. nieuwe wetgeving in de toekomst).

Raadsvoorstel

Blad: 2 van 4

Wat gaat het kosten?

Hier geef je aan of en wat de eventuele financiële consequenties zijn.

Toelichting op de financiële consequenties: wat zijn de kosten, wat zijn de baten en hoe worden de kosten gedekt. Aangeven wordt:

- > wat is het totale budget voor het programma volgens de begroting;
- > hoeveel van dit totale budget is reeds gelabeld / uitgegeven;
- > hoeveel is vrij besteedbaar na het aannemen van het besluit.

Wat gaan we daarvoor doen?

Geef op hoofdlijnen aan welke maatregelen getroffen worden en hoe de uitvoering er uit gaat zien: wie gaat wanneer het besluit uitvoeren, (wanneer) gaan we evalueren en welke prestaties (SMART) worden geleverd die nodig zijn om het doel te bereiken.

Duurzaamheid

Wat zijn duurzaamheidsaspecten? Geef hier aan in hoeverre je in je advies/voorstel rekening hebt gehouden met duurzaamheidsaspecten (people, planet, profit). Denk hierbij aan het effect op milieu (bodem, water, geluid, lucht), de bijdrage aan een beter klimaat (energie), circulaire economie (hergebruik/recycling) en biodiversiteit. Heeft je advies/voorstel toekomstwaarde? En draagt het bij aan een duurzamere samenleving (social return, fair trade)? Meer informatie vindt je op Mozard bij "Onze favorieten" / Bestuurlijke Besluitvorming / "Kies jij voor duurzaamheid?"

Vermeld hier duurzaamheidsaspecten. In hoeverre heb je rekening gehouden met duurzaamheidsaspecten (people, planet, profit)? Denk hierbij aan effect op milieu, bijdrage aan een beter klimaat, circulaire economie en biodiversiteit.

Communicatie en participatie van het voortraject

In deze paragraaf geef je aan op welke wijze over het raadsbesluit gecommuniceerd moet worden en op welke wijze dit moet gebeuren. Ook vermeld je hier welke externe partijen of burgers in het proces zijn of worden betrokken. Onderbouw de keuze voor de trede van de participatieladder, benoem de trede en vermeldt de aanpak en het resultaat. Raadpleeg voor meer informatie intranet(*) en internet; kijk voor actieve bewoners(groepen) op www.onsijsselstein.nl of raadpleeg Pulse. Voor meer informatie over de communicatie en participatieparagraaf in bestuurlijke stukken verwijzen wij je naar joUWnet: "Onze favorieten" / Bestuurlijke Besluitvorming / "communicatie en participatie in bestuurlijke advisering".

Hier geef je aan welke externe partijen bij het voortraject zijn betrokken en op welke wijze (burgerparticipatie), en welke trede van de Participatieladder is toegepast.

Communicatie besluit en eventueel vervolg participatietraject

Op welke wijze wordt, zowel intern als extern over het te nemen besluit gecommuniceerd? Vermeld hier ook (indien van toepassing) het vervolg van het participatietraject.

Voorstel

Het uiteindelijke voorstel van het college aan de raad. De beslispunten van het voorstel worden genummerd en zijn gelijk aan de beslispunten in het bijgevoegde raadsbesluit.

Raadsvoorstel

Blad: 3 van 4

Overzicht bijlagen:

Duidelijke beschrijving van de bijlagen. Aangegeven wordt of deze zijn meegezonden met het raadsvoorstel of ter inzage bij de griffie liggen.

Raadsbesluit

blad : 4 van 4

De raad van de gemeente IJsselstein;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 10 juni 2020, zaaknummer 840496

BESLUIT:

Hier wordt de tekst van het voorstel herhaald, alleen dan geredigeerd als besluit.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente IJsselstein, gehouden op 10 juni 2020

de griffier,

de voorzitter,

A.J.O. van Kooij

mr. P.J.M. van Domburg

Bijlage 2 Overzichtstabel analyse raadsvoorstellen

	Norm	Afvalbeleids- plan 2019	Position Paper U10	Zelfbeheer en privatisering sportvelden	Koers Sociaal Domein	Parkeer- maatregelen per 1 januari 2020
1	Bevat een omschrijving van het doel van het voorstel en de reden waarom het aan de raad wordt voorgelegd, beschreven vanuit de optiek van een probleem(stelling).	+	+	±	-	+
2	Bevat een beschrijving van de voorgeschiedenis van het voorstel (aanleiding) en indien relevant de geschiedenis van het besluitvormingsproces.	+	+	G	-	+
3	Bevat een probleembeschrijving / probleemstelling. Dit betekent dat de beschrijving het probleem als volgt beschrijft: - zoals het zich in de samenleving manifesteert; - aan de hand van alle uiteenlopende belangen van groepen inwoners; ondernemers of maatschappelijke organisaties die ermee gemoeid zijn. - aan de hand van (waar mogelijk) geobjectiveerde informatie. - de dilemma's die bestaan in de uitvoering.	±	-	±	-	±
4	Beschrijft het juridische kader <u>voor zover dat nodig</u> is om de beleidsruimte van de gemeente inzichtelijk te maken.	±	±	±	-	±
5	Bevat een vertaling van de beleidsruimte in de politiek-bestuurlijke keuzes en belangenafweging(en) die voorliggen.	±	-	-	-	±
6	Voorliggende keuzes zijn evenwichtig, onderbouwd en zo concreet mogelijk vertaald in beleidsalternatieven. Dit wordt beoordeeld door na te gaan in hoeverre een voorstel de volgende elementen bevat: - Inhoudelijke beschrijving van ieder alternatief: geeft zicht in de bijdrage aan de aanpak van het probleem en de te nemen maatregelen. - Evenwichtige voorstelling van argumenten pro- en contra: voor alle genoemde alternatieven. - Inschatting van de risico's die met de alternatieven gepaard gaan. - Te verwachte positieve en negatieve consequenties voor de samenleving (inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers/bedrijven).	-	-	-	-	-
7	Biedt inzicht in wie betrokken is geweest bij het opstellen van de alternatieven / het beleid.	+	-	+	±	-

	Norm	Afvalbeleids- plan 2019	Position Paper U10	Zelfbeheer en privatisering sportvelden	Koers Sociaal Domein	Parkeer- maatregelen per 1 januari 2020
8	Geeft inzicht in de voorkeur van het college van B&W voor een bepaald alternatief door te beschrijven: - Hoe het college van B&W de afweging maakt tussen de in het geding zijnde belangen en dilemma's (onder 3 genoemd) en de afweging tussen beleidsalternatieven (onder 6 genoemd) - Welke doelen met het voorkeursalternatief worden nagestreefd (specifiek, waarneembaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden). - Inclusief de financiële consequenties van het voorkeursalternatief.	±	-	±	-	±
9	Omschrijft (inhoudelijk specifiek en actief) het besluit dat het college van B&W aan de raad voorstelt te nemen. Werkt het besluit waar nodig uit in deelbesluiten.	+	+	±	-	+
10	Omschrijft de wijze waarop en wanneer er communicatie plaats zal vinden.	-	-	+	+	+
11	Omschrijft het tijdstip waarop het beleid geëvalueerd zal worden en hoe het college van B&W in de tussentijd vorm zal geven aan de actieve informatieplicht richting de gemeenteraad.	+	-	-	-	+
12	Er zijn nuttige bijlagen bij het raadsvoorstel opgenomen: de bijlagen betreffen uitsluitend de uitwerking van hoofdzaken die in het raadsvoorstel zijn beschreven inclusief een toelichting of nadere uitwerking van de financiële consequenties.	+	±	±	±	+
	Leesbaarheid					
13	Het voorstel is opgebouwd volgens een heldere en logische structuur	±	±	-	-	+
14	Het voorstel is to-the-point geschreven.	±	±	G	-	+
15	Het voorstel is zelfstandig leesbaar. Details en bijzaken zijn terug te vinden in bijlagen.	+	-	±	-	+
16	Het voorstel is geschreven in goed Nederlands en bevat geen jargon, geen onnodig ingewikkeld of verhullend taalgebruik.	+	+	+	±	+
17	Het raadsvoorstel zelf bevat geen overbodige informatie.	+	G	±	-	+

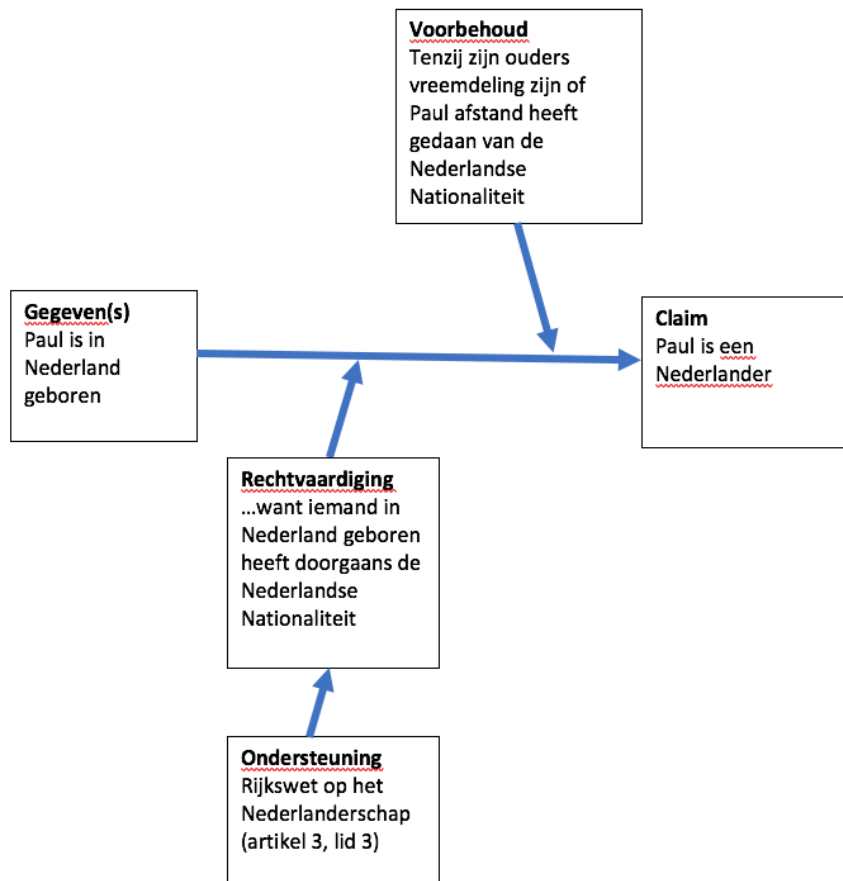
Legenda: + = scoort positief op norm, ± = scoort matig op norm, - = scoort negatief op norm, G = geen oordeel RKC

Bijlage 3 Overzicht alternatieven en argumenten anders dan voorkeursalternatief

Alternatieven anders dan voorkeursalternatief	Afval-beleidsplan	Position Paper U10	Zelfbeheer en privatisering sportvelden	Koers Sociaal Domein	Parkeer-maat-regelen per 1 januari 2020	Totaal
Aantal genoemde alternatieven	7	1	1	0	8	17
Aantal gegeven argumenten pro	3	0	0	0	2	5
Aantal gegeven argumenten contra	9	2	1	1	12	25
Totaal aantal argumenten pro & contra	12	2	1	1	14	30
Aantal niet onderbouwde argumenten p & c	8	2	1	1	10	22
Aantal deels onderbouwde argumenten p & c	1	0	0	0	2	3
Aantal volledig onderbouwde argumenten p & c	1	0	0	0	0	1
Onderbouwing al dan niet: niet vast te stellen	2	0	0	0	2	4

Zie bijlage 4 voor een toelichting op de kwalificatie van argumenten als 'niet-onderbouwd', 'deels onderbouwd' of 'volledig onderbouwd'.

Bijlage 4 Argumentatiestructuur van Toulmin



Toelichting toepassing in het onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen:

De rekenkamer heeft in de raadsvoorstellen de alternatieven geanalyseerd door:

- Bij ieder alternatief na te gaan of er - en zo ja welke - argumenten werden genoemd die voor het alternatief dan wel ertegen pleiten.
- Voor ieder argument na te gaan of er een rechtvaardiging werd gegeven.
- Voor ieder argument na te gaan of er een ondersteuning werd gegeven.

De rekenkamer hanteerde bij de analyse van argumenten de volgende beslisregels:

- Argumenten waarbij uitsluitend een rechtvaardiging werd gegeven werden door de rekenkamer als Deels onderbouwd gekwalificeerd.
- Argumenten die naast een rechtvaardiging ook een ondersteuning bevatte werden door de rekenkamer als Volledig onderbouwd gekwalificeerd. Een correcte verwijzing naar een bron werd ook als ondersteuning gezien.
- Argumenten die geen rechtvaardiging en dus ook geen ondersteuning bevatte werden gekwalificeerd als niet onderbouwd.

De rekenkamer heeft een 'lichte toets' gepleegd: ook het voorbehoud had onderdeel kunnen uitmaken van de analyse (is binnen het argument het nodige voorbehoud gemaakt?).

Bijlage 5 Lijst van geïnterviewde personen

- Bosma, M., ten tijde van het interview Raadslid GroenLinks
- Bouw, H.F., Raadslid LDIJ
- Domburg, P.J.M., Burgemeester gemeente IJsselstein
- Duijvelaar, K.A.M., Raadslid VVD
- Huizinga, J., Raadslid D66
- Koehorst, R.C. , Raadslid LDIJ
- Kooij, A.J.O., van, Griffier gemeente IJsselstein
- Luchtenburg, E.D., Gemeentesecretaris gemeente IJsselstein
- Nieveen van Dijkum, P.F.X., Raadslid PvdA
- Zandstra, S., Raadslid SDIJ