

Rekenkamercommissie Neder-Betuwe

N.B. de kwaliteit van raadsvoorstellen

10 FEBRUARI 2011

Samenstelling rekenkamercommissie Neder-Betuwe:

- De heer jhr. mr. E.W. de Jonge (voorzitter)
- Mevrouw drs. M.G.T. van der Valk-de Bruin RC
- De heer F.H.K. van Ginkel RA

Onderzoeker:

- Mevrouw drs. C.M. de Heus

Ambtelijk secretaris:

- De heer J.M. van Neerbos



gemeente
Neder-Betuwe

INHOUDSOPGAVE

DEEL I – ONDERZOEKSOPZET

1.	Inleiding	- 03 -
	1.1. Aanleiding en achtergrond	- 03 -
	1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen	- 03 -
	1.3. Werkwijze en normenkader	- 04 -

DEEL II – EMPIRIE

2.	Onderzoeksbevindingen	- 06 -
	2.1. Beoordeling kwaliteitsstandaard N.B.	- 06 -
	2.2. Toetsing raadsvoorstellen	- 07 -
	2.3. Proces van totstandkoming raadsvoorstellen	- 10 -
	2.4. Kwaliteitsbeleving raadsleden	- 10 -

DEEL III – RESULTATEN

3.	Conclusie & aanbevelingen	- 13 -
	3.1. Conclusie	- 13 -
	3.2. Aanbevelingen	- 14 -

DEEL IV – BIJLAGEN

A.	Format raadsvoorstellen/sjabloon Neder-Betuwe	- 15 -
B.	Analyse kwaliteitskader N.B.	- 16 -
C.	Analyse 40 raadsvoorstellen	- 18 -
D.	Enquête kwaliteit raadsvoorstellen	- 20 -
E.	Beoordeling raadsleden	- 22 -

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding en achtergrond

Het goed kunnen vervullen van de kaderstellende en controlerende taken van de raad stelt eisen aan de kwaliteit van raadsvoorstellen. Raadsvoorstellen dienen op een zodanige manier te zijn geformuleerd dat de raad er adequaat een besluit over kan nemen. Een goed raadsvoorstel is overzichtelijk, leesbaar en volledig. Binnen een beperkte tijd moet het voor een raadslid mogelijk zijn een weloverwogen (beleid)keuze te maken. Een goed raadsvoorstel schept duidelijkheid in het besluitvormingsproces. Pas als keuzes, achterliggende argumenten en financiën helder zijn, is het controleren van de uitvoering mogelijk. De kwaliteit van raadsvoorstellen is daarom essentieel. Raadsvoorstellen zijn het formele communicatiemiddel tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

In 2007 heeft de gemeente Neder-Betuwe onder het motto "kwaliteit gaat boven kwantiteit" de kwaliteitsstandaard voor adviezen aan het college en voorstellen aan de raad vastgelegd in N.B. Die afkorting staat natuurlijk voor Neder-Betuwe, maar het staat ook voor Nota Bene: let goed op! Het boekje geeft in handzaam formaat tips en aandachtspunten voor een goed advies. Als duidelijk is voor de ambtelijke organisatie aan welke kwaliteitseisen adviezen moeten voldoen, dan levert dit een bijdrage aan een constante en eenduidige kwaliteit van voorstellen, zo was de gedachte. Samen met het format voor raadsvoorstellen vormt N.B. het kwaliteitskader waaraan ieder voorstel in Neder-Betuwe zou moeten voldoen.

Gezien het gestelde belang van de kwaliteit van de voorstellen voor een goede rolvulling door de raad, heeft de rekenkamercommissie van Neder-Betuwe besloten een onderzoek te doen naar dit onderwerp. Daarbij is naast het kwaliteitskader ook het proces onderwerp van onderzoek. Er is bewust voor gekozen dit te doen in het eerste jaar na de installatie van de nieuwe raad, zodat eventuele aanbevelingen relatief aan het begin van de raadsperiode doorgevoerd kunnen worden. Waardoor de borging op langere termijn beter gewaarborgd is.

1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het bieden van inzicht in het proces van totstandkoming van raadsvoorstellen, de beoordeling van de kwaliteit van deze voorstellen en de beleving van de kwaliteit van raadsvoorstellen door de raadsleden. Indien nodig zal de rekenkamercommissie aanbevelingen doen voor verbetering van de kwaliteit van de raadsvoorstellen.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre voldoen raadsvoorstellen in de gemeente Neder-Betuwe aan de kwaliteitsstandaard N.B., hoe verloopt het proces van totstandkoming en hoe ervaren raadsleden de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

Om de hoofdvraag te beantwoorden is deze uitgesplitst in een viertal deelvragen:

1. Is het kwaliteitskader voor de voorstellen aan de raad 'kwaliteitsstandaard N.B.' volledig?
2. Voldoen de raadsvoorstellen in Neder-Betuwe aan de kwaliteitsstandaard N.B. en de criteria 'overzichtelijkheid', 'leesbaarheid' en 'volledigheid'?
3. Hoe wordt binnen het proces van totstandkoming van de raadsvoorstellen de kwaliteit bewaakt?
4. Hoe beoordelen raadsleden de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

1.3. Werkwijze en normenkader

Het onderzoek is uitgevoerd door het bestuderen van een aantal documenten en het toetsen van diverse raadsvoorstellen aan een normenkader. Daarnaast hebben er interviews plaatsgevonden met de griffier en de gemeentesecretaris en is een aantal beleidsmedewerkers telefonisch benaderd. Tevens is aan alle raadsleden gevraagd hun oordeel te geven via een enquête. Gefaseerd zijn verschillende stappen doorlopen om de vier deelvragen te beantwoorden.

1. Is het kwaliteitskader voor de voorstellen aan de raad 'kwaliteitsstandaard N.B.' volledig?

Vertrekpunt van het onderzoek was de in 2007 opgestelde kwaliteitsstandaard N.B. Hierin staan tips voor adviezen aan het college en voorstellen aan de raad. Om het huidige kwaliteitskader te beoordelen is deze getoetst aan een aantal normen: *overzichtelijkheid*, *leesbaarheid* en *volledigheid*. Dit gehanteerde toetsingskader is gebaseerd op toetsingskaders zoals deze in soortgelijke onderzoeken door andere rekenkamers¹ zijn toegepast. De vraag was in welke mate onderstaande elementen terugkomen in het kwaliteitskader voor de voorstellen aan de raad.

Overzichtelijkheid

- A. Het voorstel geeft een overzicht van aspecten die een rol kunnen spelen op het betreffende beleidsterrein;
- B. Het voorstel maakt onderscheid tussen hoofd- en bijzaak (hoofdzaak prominent in beeld, aanvullende informatie in bijlagen). Focus van het voorstel ligt niet op uitwerking van details, maar op hoofdlijnen;
- C. In het voorstel wordt een overzicht gegeven van de benodigde/beschikbare middelen;
- D. Het voorstel geeft een overzicht van de mogelijke (financiële, personele, juridische) consequenties;
- E. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn waarbinnen het plan uitgevoerd wordt;
- F. In het voorstel worden duidelijke beslispunten geformuleerd, zodat raadsleden weten waar ze Ja of Nee tegen zeggen;

Leesbaarheid

- G. Het voorstel is kort en bondig geformuleerd;
- H. Het voorstel bevat een heldere inleiding, die ook voor mensen met minder kennis van zaken te begrijpen is;
- I. Het voorstel bevat een bondige samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert;
- J. Het voorstel bevat een goed leesbare besluitenlijst (evt. door griffier opgesteld);

Volledigheid

- K. Het voorstel gaat in op de aanleiding/voorgeschiedenis van het voorstel;
- L. In het voorstel worden alternatieve beleidskeuzes genoemd (en de mogelijke effecten daarvan);
- M. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of effecten van de aangeboden keuze(s);
- N. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming;
- O. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet;

¹ Rekenkamer Utrechtse Heuvelrug, Rekenkamer Alphen-Chaam/Baarle-Nassau, Rekenkamer West-Twente

- P. Het voorstel bevat een juiste, balans tussen volledigheid van informatie en informatieoverload, op basis waarvan raadsleden efficiënt en gefundeerd een keuze kunnen maken;
- Q. Beslispunten worden onderbouwd met argumenten voor (en evt. kanttekeningen tegen) de beslissing, zodat de raad een afgewogen keuze kan maken;
- R. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken zullen/moeten worden bij de plannen.

2. Voldoen de raadsvoorstellen in Neder-Betuwe aan de kwaliteitsstandaard N.B. en de criteria 'overzichtelijkheid', 'leesbaarheid' en 'volledigheid'?

Na beoordeling van de kwaliteitsstandaard N.B. is een representatieve set van 40 raadsvoorstellen op basis van een aselechte steekproef geselecteerd om te bestuderen. Deze raadsvoorstellen zijn getoetst aan de kwaliteitsstandaard N.B. en de normen *overzichtelijkheid*, *leesbaarheid* en *volledigheid*. Om globaal tot een kwantitatieve beoordeling te kunnen komen is ieder raadsvoorstel per deelaspect gescoord met een cijfer van 1 t/m 10.

3. Hoe wordt binnen het proces van totstandkoming van de raadsvoorstellen de kwaliteit bewaakt?

Om het proces van totstandkoming te toetsen is een drietal criteria geformuleerd:

- S. Er is een duidelijke rolverdeling tussen de ambtelijke organisatie, het college en de griffie in de totstandkoming en de distributie van raadsvoorstellen;
- T. Het proces van totstandkoming en distributie van raadsvoorstellen is gestandaardiseerd en bekend in de gemeentelijke organisatie;
- U. Het proces van totstandkoming en distributie van raadsvoorstellen is efficiënt vormgegeven.

Bovenstaande criteria zijn in interviews met de griffier, de gemeentesecretaris en diverse ambtenaren die regelmatig raadsvoorstellen produceren besproken.

4. Hoe beoordelen raadsleden de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

De kwaliteitsbeleving van de raadsleden is gepeild door het houden van een enquête. Scoringsvragen naar het oordeel over de normen *overzichtelijkheid*, *leesbaarheid* en *volledigheid* kwamen hierin terug. Zo is een vergelijking mogelijk tussen het oordeel van de raadsleden en de bevindingen uit de toetsing door de rekenkamer.

2. Onderzoeksbevindingen

2.1. Beoordeling kwaliteitsstandaard N.B.

De kwaliteitsstandaard N.B. is tot stand gekomen in 2007 in opdracht van de toenmalige directie. De directie wilde werken aan kwaliteitsverbetering omdat de kwaliteit van de besluitvorming valt of staat met de kwaliteit van de adviezen. Het idee was om ambtenaren die een voorstel schrijven een hulpmiddel te bieden om het denkproces te structureren. Als duidelijk is aan welke kwaliteitseisen de adviezen aan het college en de voorstellen aan de raad moeten voldoen, is het makkelijker om tot meer constante en eenduidige voorstellen te komen. Het geeft de afdelingsmanagers en de directie de mogelijkheid om de kwaliteit van het advies en het werk van de adviseurs te beoordelen. En met N.B. beschikt het bestuur over een kwaliteitsstandaard waarop het de ambtelijke organisatie kan aanspreken. Dat schept duidelijkheid voor alle betrokkenen, zo staat in de inleiding. Om te zien of de kwaliteitsstandaard N.B. voldoet aan de eisen is deze getoetst aan de criteria *volledigheid*, *leesbaarheid* en *overzichtelijkheid*. Uit de analyse hiervan, welke te vinden is in bijlage B, blijkt dat de kwaliteitsstandaard op een beperkt aantal punten niet (geheel) volledig is.

In het boekje staat een aantal algemene tips en aandachtspunten voor een goed advies. Zo zijn de eerste twee tips om voorstellen zo kort mogelijk te houden en geen ambtelijke taal te gebruiken. Wat opvalt, is dat de kwaliteitsstandaard N.B. zich in eerste instantie focust op het opstellen voor adviezen aan het college. Tien punten moeten daarin naar voren komen. Van *aanleiding*, *wettelijk beleidskader*, *mogelijke oplossing tot dit voorstel is besproken met*. In de toelichting staat dat het zo kan zijn dat niet alle genoemde aandachtspunten aan de orde zijn bij ieder voorstel. Het is aan de opsteller van een stuk om dit te beoordelen. Per aandachtspunt is vervolgens een aantal tips uitgewerkt waar aan gedacht kan worden om te verwerken. Zo staat bij het kopje *mogelijke oplossingen*: 'voor het oplossen van een probleem bestaan vaak meerdere mogelijkheden. Het is zaak de verschillende alternatieven helder te presenteren. Om de oplossingen te kunnen beoordelen zijn criteria en randvoorwaarden nodig. Bedenk dus het volgende, zorg voor een overzicht van de oplossingen en geef aan hoe ze het gewenste resultaat opleveren. Houd rekening met de criteria en randvoorwaarden waaraan de oplossingen moeten voldoen en benoem daarbij de mogelijke risico's.'

Dit onderzoek focust zich op de kwaliteit van raadsvoorstellen. In het kwaliteitskader N.B. zijn vier extra aandachtspunten opgenomen die in het format voor raadsvoorstellen dienen terug te komen. Dit zijn *acties van de gemeente*, *planning*, *Bijlagen* en *overige documenten*. Veel van de aandachtspunten bij het opstellen van een goed advies aan het college zijn uiteraard ook van toepassing op raadsvoorstellen. Maar zonder het daadwerkelijke format (bijlage A) te bestuderen is het lastig te ontcijferen wat naast de extra aandachtspunten nu wel en niet moet terugkomen in een raadsvoorstel. Het huidige gehanteerde format komt niet één op één overeen met de lijst van aandachtspunten in het boekje. Een aantal kopjes uit het boekje zijn omgewisseld en een aantal aspecten uit het format (*onderwerp*, *voorgesteld besluit* en *samenvatting voorstel*) komen in het boekje niet terug.

In interviews met betrokkenen komt naar voren dat niet alle ambtenaren het kwaliteitskader N.B. kennen en daardoor het ook niet gebruiken. Bij het maken van een raadsvoorstel wordt digitaal het format voor een raadsvoorstel geopend. Daarin staan de kopjes genoemd en ambtenaren vullen dit in. De toelichting bij de aandachtspunten in het kwaliteitskader N.B. zou een goed naslagwerk kunnen zijn voorbij het invullen van het format. Het is zonde dat dit daarom niet bij iedereen bekend is.

2.2. Toetsing raadsvoorstellen

Om de kwaliteit van raadsvoorstellen te beoordelen zijn 40 raadsvoorstellen bekeken (bijlage D). Alle middels een steekproef geselecteerde raadsvoorstellen zijn becijferd op de normen *overzichtelijkheid*, *leesbaarheid*, *volledigheid* en *hantering van het format*. Gepoogd is zo objectief en gelijkwaardig mogelijk te scoren. Het werken met een cijfersysteem van 1 t/m 10 geeft zo een indicatie van de kwaliteit. Benadrukt moet worden dat de cijfers relatief zijn. Een cijfer geeft een duidelijk gevoel van de kwaliteit. Helemaal objectief kan een dergelijk scoringsysteem nooit zijn. 'Simpel raadsvoorstellen' scoren nu eenmaal makkelijker een hoger cijfer omdat veel aspecten niet van toepassing zijn. Toch geeft dit systeem met de berekening van het gemiddelde over 40 raadsvoorstellen wel een goed beeld. Als deelaspecten gemiddeld een dikke onvoldoende scoren is duidelijk dat het op die punten aan kwaliteit schort.

Gemiddeld scoren de raadsvoorstellen volgens de rekenkamer een 7																		
1	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R
9,3	7,2	8,2	5,4	5,1	6,9	7,3	8,9	7,8	7,5	7,9	8,5	3,9	5,4	5,8	9,5	7,7	5,5	3,5
Overzichtelijkheid 6,7						Leesbaarheid 8						Volledigheid 6,2						

In bovenstaande tabel zijn de resultaten² van de toetsing door de rekenkamer samengevat weergegeven. Gemiddeld scoren de raadsvoorstellen een voldoende: een 7. Kijken we naar de diverse deelaspecten dan valt op dat er hoge uitschieters zijn, maar ook een paar onvoldoendes. Leesbaarheid scoort het hoogst met een 8. Overzichtelijkheid en volledigheid kunnen met een 6,7 en een 6,2 beter. Hieronder een toelichting op de resultaten van alle deelaspecten.

1. Format N.B. is aangehouden, alle kopjes zijn genoemd;

Op het punt van naleving van het format scoren de meeste raadsvoorstellen een 10. Letterlijk zijn daar alle onderdelen overgenomen en ingevuld. In sommige raadsvoorstellen zijn één of meer onderdelen geschrappt. Waarschijnlijk omdat ze niet relevant zijn. Beter is het – zoals in sommige raadsvoorstellen wel gebeurt – dit aan te geven met niet van toepassing. Van de 40 raadsvoorstellen was er slechts één waarbij het format helemaal niet is gehanteerd.

A. Het voorstel geeft een overzicht van aspecten die een rol kunnen spelen op het betreffende beleidsterrein;

Het weergeven van relevante aspecten per beleidsterrein was niet bij alle raadsvoorstellen noodzakelijk. In veel stukken stond onder aanleiding of beoogd effect wel iets opgenomen. In de meeste gevallen ging het dan om meer complexe beleidsvoorstellen zoals de invoering van de wet WIJ (wet investering in jongeren). Daarbij is voor te stellen dat een toelichting nodig is. Standaard bij ieder voorstel alle aspecten die een rol kunnen spelen opnoemen is ondoenlijk en ook niet gewenst.

B. Het voorstel maakt onderscheid tussen hoofd- en bijzaak (hoofdzaak prominent in beeld, aanvullende informatie in bijlagen). Focus van het voorstel ligt niet op uitwerking van details, maar op hoofdlijnen;

Veel raadsvoorstellen scoren goed op het onderscheid tussen hoofd- en bijzaken. Bijna allemaal zijn ze niet meer dan twee a drie pagina's en door het format overzichtelijk. Wel komt het soms voor dat informatie niet op de juiste plek staat.

² Gemiddelde berekend op basis van afgeronde cijfers

C. In het voorstel wordt een overzicht gegeven van de benodigde/beschikbare middelen;
De financiën scoren gemiddeld een magere 5,4 omdat in de meeste voorstellen er wel iets over is opgenomen, maar niet heel duidelijk. In een paar regels staan veelal de financiële mutaties of bedragen die gemoeid zijn met het besluit weergegeven. De koppeling met de begroting ontbreekt meestal waardoor niet duidelijk is waar die financiële middelen vandaan komen.

D. Het voorstel geeft een overzicht van de mogelijke (financiële, personele, juridische) consequenties;
Bij de analyse van de kwaliteitsstandaard N.B. is al geconstateerd dat personele en juridische consequenties niet apart in het format zijn opgenomen. Het weglaten van de personele consequenties valt veel voor te zeggen omdat inzet van de ambtelijke organisatie een zaak is van het college. Informatie over juridische consequenties kan wel degelijk van belang zijn voor de raad.

E. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn waarbinnen het plan uitgevoerd wordt;
De uitwerking van de planning is wat betreft niveau verschillend per voorstel. In een aantal ontbreekt een planning volledig of staat er niet van toepassing. Het is voor de rekenkamer lastig in te schatten of het weergegeven van een tijdspad een toegevoegde waarde heeft. Toch is het vermoeden dat het in sommige voorstellen beter kan. Bijvoorbeeld: het alleen aangeven dat na besluitvorming aan de uitvoering wordt gewerkt, is wel erg vaag. In de voorstellen die op dit punt hoog scoren stond wel een duidelijk tijdspad.

F. In het voorstel worden duidelijke beslispunten geformuleerd, zodat raadsleden weten waar ze ja of nee tegen zeggen;

Met een 7,3 scoort het formuleren van beslispunten een ruime voldoende. Dit is een enigszins een vertekenend beeld omdat de kwaliteit wisselt. De aan het begin geformuleerde beslispunten in een voorstel moeten overeenkomen met de besluitenlijst (punt J). De rekenkamer kwam voorstellen tegen waarbij het beslispunt luidde 'verordening vaststellen'. In de verdere toelichting wordt dan wel duidelijk om welke verordening het gaat, maar het is essentieel dat dit in het besluit goed is geformuleerd.

G. Het voorstel is kort en bondig geformuleerd;

De meeste raadsvoorstellen bevatten niet meer dan vier pagina's. Dat is een goede lengte om op hoofdlijnen te kunnen begrijpen waar een besluit over gaat. Iedereen heeft een andere schrijfstijl waardoor sommige raadsvoorstellen wel wat wollig zijn geformuleerd. Bij uitzondering was dit echt opvallend en was ook het aantal spelfouten teveel. Algemeen is de bondigheid goed.

H. Het voorstel bevat een heldere inleiding, die ook met minder kennis van een onderwerp te begrijpen is;
De inleiding vormt in het format wat Neder-Betuwe hanteert de aanleiding. Gemiddeld is die inleiding prima en is een nauwkeurige leesbare omschrijving gegeven van de casus of het beleidsprobleem.

I. Het voorstel bevat een bondige samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert;

Bij relatief simpele raadsvoorstellen viel op dat het lastig blijkt niet in herhaling te vallen bij beslispunt, aanleiding en samenvatting. Ook hier wisselde de kwaliteit. Een aantal samenvattingen was onder de maat. Net als bij het raadsvoorstel zou - als we de norm streng hanteren - in een oogopslag uit de samenvatting te halen moeten zijn waar een stuk over gaat. Sommige raadsvoorstellen voldeden uitstekend aan die eis, andere wat minder.

J. Het voorstel bevat een goed leesbare besluitenlijst;

Zoals bij punt F aangegeven moeten de aan het begin geformuleerde beslispunten overeenkomen met een goed leesbare besluitenlijst aan het eind. In sommige raadsvoorstellen is geen duidelijke besluitenlijst waaruit blijkt wat de wijzigingen zijn ten opzichte van de huidige situatie. In een enkel raadsbesluit is zelfs een hele verordening opgenomen. In andere staat er dat 'iets' bijvoorbeeld een verordening wordt vastgesteld. Maar opnieuw is wat dat besluit dan inhoudt niet aangegeven.

K. Het voorstel gaat in op de aanleiding/voorgeschiedenis van het voorstel;

Dit is met een 8,5 prima in orde. Zie voor een toelichting punt H.

L. In het voorstel worden alternatieve beleidskeuzes genoemd;

Het benoemen van alternatieve beleidskeuzes is met een gemiddelde van een 3,9 zwaar onvoldoende. Meer hierover in paragraaf 2.3. proces van totstandkoming van de raadsvoorstellen.

M. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of effecten van de aangeboden keuze(s);

De kwaliteit van de beschrijving van effecten van beleid wisselt. Enkele raadsvoorstellen gaan diep in op eventuele gevolgen, maar in de meeste komt het summier aan de orde.

N. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming;

De vervolgstappen is een punt dat de rekenkamer in veel raadsvoorstellen mist. In de meeste voorstellen blijft het bij de constatering dat na besluitvorming de uitvoering wordt opgepakt. In veel gevallen zou best iets concreter geformuleerd kunnen worden wat de vervolgstappen zijn.

O. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet;

Met een 9,5 scoort dit punt het hoogste cijfer. Het benoemen van de van toepassing zijnde wet is in de meeste gevallen ook vrij simpel. In één oogopslag zorgt het toch voor duidelijkheid.

P. Het voorstel bevat een juiste balans tussen volledigheid van informatie en informatieoverload, op basis waarvan raadsleden efficiënt en gefundeerd een keuze kunnen maken;

Een balans vinden tussen volledigheid en teveel informatie geven is moeilijk. De meeste raadsvoorstellen slagen er in niet langdradig te zijn en bij de hoofdzaak te blijven. Hierbij wel de kanttekening dat het in bijna alle gevallen onmogelijk lijkt om aan de hand van alleen het raadsvoorstel een besluit te nemen. Heel veel wordt er verwezen naar bijlagen. Als we de norm streng hanteren moet het eigenlijk mogelijk zijn om aan de hand van het raadsvoorstel te besluiten. Dit kan niet. Volledigheid is daarom een aandachtspunt.

Q. Beslispunten worden onderbouwd met argumenten voor de beslissing, zodat de raad een afgewogen keuze kan maken;

De argumentatie van de raadsvoorstellen kan beter. Sommige voorstellen zijn heel goed beargumenteerd, in andere is er geen (concrete/toetsbare) uitwerking van gevolgen en/of effecten opgenomen.

R. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken zullen/moeten worden bij de plannen;

Communicatie is niet opgenomen in het raadsformat. Daardoor scoort dit punt maar een 3,5. Aanpassing van het format op dit punt zou zeker een toegevoegde waarde kunnen zijn.

2.3. Proces van totstandkoming raadsvoorstellen

Het proces van totstandkoming en distributie van raadsvoorstellen is gestandaardiseerd en bekend in de gemeente Neder-Betuwe. Het proces komt overeen met dat in andere gemeenten. De verantwoordelijke ambtenaar (beleidsmedewerker) schrijft een stuk meestal in overleg met betrokken actoren. Met het ingaan van de lijn wordt het format voor college adviezen en raadsvoorstellen ingevuld en bijgevoegd (bijlage A). Verschillende verantwoordelijken als afdelingshoofd, management team en gemeentesecretaris kunnen er inhoudelijk kanttekeningen bij plaatsen en indien nodig vragen om aanpassing. Bij goedkeuring gaat het stuk naar het college. Via de griffie komt het uiteindelijk op de agenda van de gemeenteraad. De griffie toetst de stukken marginaal op spelling, compleetheid en naleving van het format. Dit komt de kwaliteit van de raadsvoorstellen ten goede. Het komt met enige regelmaat voor dat (kleine) aanpassingen plaatsvinden. Van het invullen van het juiste raadsbesluit tot het verbeteren van de formulering.

De raad in Neder-Betuwe werkt met een dynamische lange termijn agenda (dylta). Een jaarplanning waarbij duidelijk is wanneer de raad welk stuk kan verwachten. Getracht wordt daarbij een goede verdeling over het jaar te maken, zodat agenda's niet het ene moment overvol zijn en het andere moment leeg. Om diverse redenen zijn toegezegde stukken weleens te laat. Met motivering van redenen wordt de dylta dan aangepast in overleg met de griffie en de agendacommissie.

Sinds de invoering van het dualisme in 2002 is de gemeenteraad nadrukkelijk het hoogste orgaan. Naast de volksvertegenwoordigende taak is het aan de raad om kaders te stellen en de uitvoering van het college te controleren. Kaderstelling en controle liggen in elkaars verlengde. Als afspraken vaag zijn is controle van de uitvoering lastig. Interessant is daarom de vraag wie de opdrachtgever van een voorstel is en wie bepaalt wanneer een stuk rijp is voor behandeling in de raad. In de regel gaat een voorstel pas ter agendering naar de raad als het college een akkoord heeft gegeven. Of de gemeenteraad dan nog inzicht krijgt in de afwegingen of zelf een beleidskeuze kan maken verschilt per geval. Uit de analyse van de raadsvoorstellen blijkt dat het weergeven van beleidskeuzes een dikke onvoldoende scoort: een 3,9. Omdat de inhoud van raadsvoorstellen niet onderzocht is kan de rekenkamer hier geen waardeoordeel over geven. Het is slechts een constatering dat beleidskeuzes maar weinig in raadsvoorstellen tot uiting komen. Richting de gemeenteraad moeten de relevante beleidskeuzes duidelijk zijn. De dylta is een belangrijk instrument waarmee de raad meer en tijdig grip en sturing op dit proces (kritische momenten) kan uitoefenen.

2.4. Kwaliteitsbeleving raadsleden

Om het beeld van de kwaliteit van de raadsvoorstellen compleet te maken is de beleving van raadsleden gepeild door het houden van een enquête (bijlage B). Vragen naar het oordeel over de normen *overzichtelijkheid*, *leesbaarheid* en *volledigheid* kwamen hierin terug. Zo is een vergelijking mogelijk tussen het oordeel van de raadsleden en de bevindingen van de rekenkamer. In Totaal vulde veertien van de negentien raadsleden de enquête in. Een percentage van 73,7%. Daarmee geven de resultaten een redelijk getrouw beeld van de kwaliteitsbeleving van voorstellen bij raadsleden.

De eerste vraag die is gesteld was hoe lang bent u al raadslid?

4 raadsleden: 0 – 4 jaar;

4 raadsleden: 4 – 8 jaar;

6 raadsleden: langer dan 8 jaar.

Omdat de enquête anoniem was zijn de resultaten op volgorde genummerd van ervaring. De nummers 1 t/m 4 zijn korter dan vier jaar raadslid, de nummers 5 t/m 8 vier tot acht jaar en de nummers 9 t/m 14 zijn langer dan acht jaar raadslid. Zo is het toch mogelijk om te achterhalen wat iedere categorie per vraag heeft ingevuld. (Zie bijlage E)

Op vraag 2 bent u bekend met het format voor de raadvorstellen? Antwoordden dertien raadsleden ja, één raadslid heeft die vraag niet ingevuld.

Een belangrijk deel van de enquête bestond uit het geven van een cijfer van 1 t/m 10 in welke mate men tevreden is over de normen *overzichtelijkheid*, *leesbaarheid* en *volledigheid*. Het gemiddelde van de ervaring met de kwaliteit van de raadvorstellen moest als uitgangspunt worden genomen. In onderstaande tabel zijn de resultaten samengevat. In bijlage E zijn alle scores opgenomen.

Gemiddeld scoren de raadvorstellen volgens de raadsleden een 5,8																		
Totaal	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R
6,1	6,4	6,2	6,2	5,9	5,8	5,9	5,9	5,8	5,8	6,4	5,6	5,1	5,5	5,8	5,8	5,9	5,8	5,4
	Overzichtelijkheid 6,1						Leesbaarheid 6				Volledigheid 5,6							

Wat opvalt, is dat de ervaringen per deelaspect, maar ook per raadslid wisselend zijn. Bij criterium G bijvoorbeeld 'raadvorstellen zijn kort en bondig geformuleerd' geven sommige raadsleden een onvoldoende met een cijfer 3 of 4, anderen vinden de kwaliteit op dit aspect juist wel goed en geven een 8 of een 9. Met zowel hoge als lage cijfers komt het gemiddelde uit op een 6-. Vergelijken we de beoordeling van de raadsleden met die van de toetsing door de rekenkamer (pagina 7) dan blijkt dat de raadsleden negatiever oordelen. Met name het aspect *leesbaarheid* scoort lager in de beleving van de raadsleden. Toetsing van de rekenkamer op dit aspect leverde gemiddeld een 8 op. De raadsleden geven een 6.

Blijkbaar is er een verschil in beleving en objectieve beoordeling van alle aspecten. Dit verschil kan ook verklaard worden door het gehanteerde normenkader. Objectief is de beschrijving van het wettelijk kader gemiddeld beoordeeld met een 9,5 (criterium O). In bijna alle raadvorstellen is het wettelijk kader ingevuld. De raadsleden geven een gemiddelde van een 5,8. In de beleving en beoordeling komt het wettelijk kader dan blijkbaar toch niet altijd even duidelijk naar voren. Naast de berekening van het gemiddelde cijfer over alle deelcijfers is in de enquête ook gevraagd naar het totaal oordeel. Het totaal cijfer kwam uit op een 6,1, vergelijkbaar met het gemiddelde van een 5,8.

Vraag 3: is het voor u als raadslid mogelijk een besluit te nemen aan de hand van het raadvorstel?

	ja	soms	nee	anders namelijk
0-4	0	2	2	0
4-8	0	1	3	0
Langer dan 8 jaar	0	5	0	1
Totaal	0	8	5	1

Geen van de raadsleden zegt dat het altijd mogelijk is om alleen aan de hand van een raadvorstel een besluit te nemen. Soms zeggen de meesten, het hangt af van waar het raadvorstel over het gaat. Nee, dat is niet mogelijk zeggen vijf van de veertien raadsleden. In het oog springend is nog dat raadsleden met

meer dan acht jaar ervaring geen nee invulde bij deze vraag. Daaruit valt af te leiden dat ervaring meespeelt in het vlot kunnen lezen van een raadsvoorstel. Één raadslid kruiste bij deze vraag *anders namelijk aan* en vulde in 'indien nodig raadpleeg ik de achterliggende stukken'. In feite komt dat antwoord overeen met soms, de kwaliteit van raadsvoorstellen wisselt. Als ik de essentie niet uit het raadsvoorstel kan halen dan lees ik de bijlagen zorgvuldig.

Vraag 4: Zijn er zaken die u mist in het format?

Deze vraag is niet door ieder raadslid ingevuld. Hieronder de weergave van de respondenten die wel een antwoord formuleerden.

1. Minder tekst maar met checklijstje werken;
3. Stukken zijn nogal eens laat binnen, we hebben namelijk niet elke dag tijd om te lezen en bovendien gebruiken we de zondag er niet voor. Vind dat vanwege het vele leeswerk er een mogelijkheid moet zijn zowel in de voorbereidende alsmede raad de wijzigingen duidelijk (bv) lettertype aan te geven;
7. Mogelijke oplossingen, personele consequenties met andere beleidsvelden, planning;
8. Het zou korter en duidelijker moeten (klink wat tegenstrijdig). Als voorbeeld hebben we vaak Regio Rivierenland genoemd;
9. Lijst van afkortingen;
10. Verwijzing naar relevante websites. Best practices andere gemeentes;
11. De globale ambtelijke inzet t.b.v. de uitvoering van het besluit, ter indicatie voor de raad;
14. Zie volledigheid (*interpretatie rekenkamer → doelt op gebrek aan alternatieve beleidskeuzes*);

Een aantal interessante punten komen naar voren. De minder goede leesbaarheid wordt twee keer benadrukt. Een checklist, lijst van afkortingen, best practices en ambtelijke inzet zijn nieuwe punten die op dit moment niet in het format zijn verwerkt. Het is ter overweging om het format hierop aan te passen. Wel moet opgemerkt worden dat waarschijnlijk niet alle punten van toepassing zijn op ieder raadsvoorstel. Ambtelijke inzet is een collegebevoegdheid. De vraag is of deze informatie past in een raadsvoorstel.

Vraag 5: overige opmerkingen. Slechts vier raadsleden vulden dit in.

8. Meestal staat er het besluit van het college in. Vergelijkingen worden vaak niet gegeven. De keus wordt vaak niet aan de raad gelaten;
9. Bij veranderingen in verordening dienen de veranderingen duidelijk te worden geaccentueerd;
10. Te veel papier, drie keer dezelfde stukken. Te lange voorstellen. Warrig, niet to the point. Hoog tijd voor digitalisering;
11. Voorstellen mogen niet meer dan 2 A4tjes groot zijn.

Merkwaardig is dat slechts één raadslid een opmerking maakt over de hoeveelheid papier. In deze tijd van digitalisering zou het voor de hand liggen dat meer raadsleden de wens uiten te digitaliseren. Misschien is het omdat er niet expliciet naar is gevraagd, maar uit dit onderzoek blijkt die wens in Neder-Betuwe niet. Het duidelijk weergeven wat er verandert ten opzichte van vorige besluiten is een punt dat vaker is aangehaald. En ook het gebrek aan beleidskeuzes sluit aan bij wat de rekenkamer heeft opgemerkt.

3. Conclusie & aanbevelingen

3.1. Conclusie

In dit rekenkameronderzoek was de hoofdvraag in hoeverre de raadsvoorstellen in de gemeente Neder-Betuwe voldoen aan de kwaliteitsstandaard N.B., hoe het proces van de totstandkoming verloopt en hoe raadsleden de kwaliteit van de raadsvoorstellen ervaren.

1. *Is het kwaliteitskader voor de voorstellen aan de raad 'kwaliteitsstandaard N.B.' volledig?*

De kwaliteitsstandaard N.B. is in 2007 ontwikkeld om de kwaliteit van collegeadviezen en raadsvoorstellen te uniformeren. Het is een handzaam boekje met goede tips waar je aan moet denken bij het opstellen van een voorstel. Niet alle onderdelen van het toetsingskader komen terug in de standaard; de kwaliteitsstandaard is dan ook niet volledig. Daarbij is het jammer dat de kwaliteitsstandaard N.B. niet volledig overeenkomt met het raadsformat zoals de gemeente Neder-Betuwe dat op dit moment hanteert. Tevens constateert de rekenkamer dat de tips niet digitaal beschikbaar zijn en daardoor lang niet altijd gebruikt worden.

2. *Voldoen de raadsvoorstellen in Neder-Betuwe aan de kwaliteitsstandaard N.B. en de criteria 'overzichtelijkheid', 'leesbaarheid' en 'volledigheid'?*

Toetsing van de kwaliteit van de raadsvoorstellen levert een divers beeld op. Gemiddeld beoordeelt de rekenkamer de kwaliteit van de raadsvoorstellen met een 7. Op specifieke onderdelen scoren de raadsvoorstellen wel een onvoldoende, zoals op de wijze waarop belanghebbenden betrokken worden bij een besluit. Het noemen van alternatieve beleidskeuzes in de raadsvoorstellen scoort met een 3,9 het laagste cijfer. In veel raadsvoorstellen komt een keuze niet naar voren en krijgt de raad een kant en klaar besluit voorgelegd. Het benoemen van de van toepassing zijnde wet scoort met een 9,5 het hoogste cijfer. In bijna alle raadsvoorstellen is dit duidelijk beschreven. Voor andere onderdelen, zoals bijvoorbeeld de inschatting van de uitvoeringstermijn, geldt dat dit in een aantal voorstellen niet concreet wordt verwoord.

<i>Gemiddelde cijfers</i>	overzichtelijkheid	leesbaarheid	volledigheid	Totaal
Toetsing rekenkamer	6,7	8	6,2	7
Oordeel raadsleden	6,1	6	5,6	5,8

3. *Hoe wordt binnen het proces van totstandkoming van de raadsvoorstellen de kwaliteit bewaakt?*

Het proces van de totstandkoming van raadsvoorstellen is gestandaardiseerd en bekend binnen de gemeentelijke organisatie. Neder-Betuwe werkt met een dynamische lange termijn agenda (dylta) om de planning te structureren. De griffie toetst de raadsvoorstellen marginaal. Indien noodzakelijk worden raadsvoorstellen voordat ze op de raadsagenda komen aangepast. Dit draagt bij aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Procesmatig lopen alle voorstellen in de regel via het college. De relevante beleidskeuzes zijn niet altijd voldoende zichtbaar voor de gemeenteraad.

4. *Hoe beoordelen raadsleden de kwaliteit van de raadsvoorstellen?*

De raadsleden zijn kritischer in hun oordeel over de kwaliteit van raadsvoorstellen dan uit de uitkomsten van de toetsing door de rekenkamer blijkt. Dit kan verklaard worden doordat zij scoren op gevoel en niet individueel 40 raadsvoorstellen apart hebben beoordeeld. De raadsleden geven de raadsvoorstellen gemiddeld een 5,8. Toch lopen de meningen van individuele raadsleden soms sterk uiteen. Ervaring in het

lezen van raadsvoorstellen lijkt hierbij een rol te spelen. Alle de raadsleden met meer dan acht jaar ervaring geeft aan dat het soms mogelijk is om alleen aan de hand van een raadsvoorstel een besluit te nemen. Een meerderheid van de raadsleden die korter dan 8 jaar in de raad zitten geven aan dat ze alleen aan de hand van een raadsvoorstel geen besluit kunnen nemen.

3.2. Aanbevelingen

Op basis van de documentenstudie en de resultaten van de interviews en enquête zijn als belangrijkste leer- en verbeterpunten voor de kwaliteit van raadsvoorstellen in Neder-Betuwe te noemen:

1. *Stem het format voor de raadsvoorstellen en de kwaliteitsstandaard N.B. op elkaar af en overweeg een aantal aanpassingen ten behoeve van de volledigheid.*

Als het gaat om de kwaliteit van raadsvoorstellen is het belangrijk om zo uniform mogelijk te werken. Het gehanteerde format moet één op één overeenkomen met de tips. Uniformiteit tussen de kwaliteitsstandaard en het format (ook in onderlinge samenhang) zorgt voor herkenning en duidelijkheid. Voeg daarnaast, waar nodig, ten behoeve van de volledigheid de ontbrekende onderdelen van het toetsingskader toe aan de kwaliteitsstandaard en/of het format. Het zou goed zijn als Raadsleden als "eindgebruiker" van de raadsvoorstellen, betrokken worden bij het doorvoeren van de verbeteringen. Het verschil tussen de objectieve score en de beleving van de raadsleden onderstreept het belang hiervan.

2. *Maak de tips uit de kwaliteitstandaard N.B. digitaal beschikbaar zodat gebruik wordt gestimuleerd.*
- Het is zonde als goede tips voorhanden zijn, maar deze niet worden gebruikt. Het format voor de raadsvoorstellen is digitaal beschikbaar. De kwaliteitsstandaard is dit niet. De rekenkamercommissie beveelt aan om dit alsnog te doen en om in het format de tips uit de Kwaliteitstandaard N.B. per onderdeel toe te voegen. Zo ziet de ambtelijke organisatie de tips automatisch bij het openen en invullen van het format voor de raadsvoorstellen.

3. *Bespreek als raad de gewenstheid van alternatieve beleidskeuzes in raadsvoorstellen.*
- Met een 3,9 is één van de belangrijkste aandachtspunten volgens de rekenkamercommissie het weergeven van alternatieve beleidskeuzes in de raadsvoorstellen. De raad beoordeelt dit aspect zelf met een 5,1. Lang niet bij alle raadsvoorstellen is een keuze gewenst; bij relatief simpele voorstellen is goed te verantwoorden dat slechts één keuze wordt aangeboden. Ten behoeve van de duidelijkheid beveelt de rekenkamercommissie aan dat in het format altijd expliciet aandacht besteed wordt aan alternatieve beleidskeuzes, hetzij door de verschillende keuzes weer te geven, hetzij door specifiek te benoemen dat er geen relevante alternatieve beleidskeuzes zijn.

De dylta is in dit kader een belangrijk instrument waarmee de raad meer en tijdig grip en sturing op de kritische momenten (onder meer ten aanzien van beleidskeuzes) in een traject kan uitoefenen.

4. *Intensiveer de aandacht voor de toetsing van de kwaliteit in het voortraject*
- De griffie toetst voorstellen nu marginaal. De rekenkamer vindt dat de aandacht van de griffie voor het toetsen van de kwaliteit van een besluit, waaronder het, indien van toepassing, weergeven van de beleidskeuzes, en de advisering over de besluitrijpheid richting de agendacommissie geïntensiveerd kan worden. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een raadsvoorstel in de lijn van opsteller, afdelingsmanager, directeur en het college ligt.

Bijlage A. Format Raadsvoorstel

Raadsvoorstel

RAAD/10/01109

Raadsvergadering d.d. : 9 december 2010

Inlichtingen bij : Griffie

Agendapunt :

Telefoonnr. : 0488 - 449894

Portefeuillehouder : Ir. C.W. Veerhoek

E-mailadres : griffie@nederbetuwe

Onderwerp:
format

Voorgesteld besluit:
onderzoek

Samenvatting voorstel:

Aanleiding:

Wettelijke beleidskaders:

Beoogd effect:

Mogelijke oplossingen:

De afwegingen en het feitelijke voorstel:

Acties van de gemeente:

Planning:

Financieele consequentie:

Bijlage B. Analyse kwaliteitskader N.B.

Criteria	Terug te vinden in kwaliteitsstandaard N.B.?
OVERZICHTELIJKHEID	
Het voorstel geeft een overzicht van aspecten die een rol kunnen spelen op het betreffende beleidsterrein;	Gedeeltelijk: onder aanleiding en beoogd effect staat wel iets over aspecten die een rol kunnen spelen;
Het voorstel maakt onderscheid tussen hoofd- en bijzaak. Focus van het voorstel ligt niet op uitwerking van details, maar op hoofdlijnen;	Ja onder algemene tips: houd adviezen en voorstellen zo kort mogelijk en gebruik geen ambtelijke taal;
In het voorstel wordt een overzicht gegeven van de benodigde/beschikbare middelen;	Ja zie financiële consequenties: er staan uitgebreide tips aan welke financiële mutaties allemaal gedacht kan worden;
Het voorstel geeft een overzicht van de mogelijke (financiële, personele, juridische) consequenties;	Gedeeltelijk: in het gedeelte over college adviezen zijn twee paragrafen opgenomen over financiële en personele consequenties;
Het voorstel maakt een inschatting van de termijn waarbinnen het plan uitgevoerd wordt;	Ja: planning wordt apart genoemd onder de paragraaf de kwaliteit van raadsvoorstellen. Van start uitvoering tot evaluatie is beschreven;
LEESBAARHEID	
Het voorstel is kort en bondig geformuleerd;	Ja onder algemene tips: houd adviezen en voorstellen zo kort mogelijk en gebruik geen ambtelijke taal;
Het voorstel bevat een heldere inleiding, die ook voor mensen met minder kennis van zaken te begrijpen is;	Ja inleiding = aanleiding: er staat dat dit het fundament is van elk advies of voorstel. Belangrijk om dit goed uit te werken;
Het voorstel bevat een bondige samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert;	Nee: samenvatting komt niet terug in het kwaliteitskader N.B. Het is wel opgenomen in het format voor de raadsvoorstellen;
Het voorstel bevat een goed leesbare besluitenlijst;	Nee: hoe een besluitenlijst op te stellen is niet opgenomen in het kwaliteitskader N.B.;
VOLLEDIGHEID	
Het voorstel gaat in op de aanleiding/voorgeschiedenis van het voorstel;	Ja inleiding = aanleiding: er staat dat dit het fundament is van elk advies of voorstel. Belangrijk om dit goed uit te werken;
In het voorstel worden alternatieve beleidskeuzes genoemd;	Ja mogelijke oplossingen: het is zaak verschillende alternatieven helder te presenteren;
Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of effecten van aangeboden keuzes;	Ja beoogd effect: effecten in relatie tot vastgestelde beleidsdoelen moeten worden beschreven;
Het voorstel besteed aandacht aan de verdere	Gedeeltelijk: bij planning wordt gerefereerd aan

procedure van besluitvorming;	verloop procedure indien van toepassing;
Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet;	Ja: wettelijk beleidskader inclusief van toepassing zijnde (beleids)nota's;
Het voorstel bevat een juiste balans tussen volledigheid van informatie en informatieoverload;	Ja onder algemene tips: houd adviezen en voorstellen zo kort mogelijk en gebruik geen ambtelijke taal;
Beslispunten worden onderbouwd met argumenten zodat de raad een afgewogen keuze kan maken;	Ja dit valt onder afweging van het feitelijke advies/voorstel;
Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden geïnformeerd worden;	Gedeeltelijk: in adviezen aan college is communicatie opgenomen, in het format voor de raad komt het niet terug.

Bijlage C. Analyse 40 raadsvoorstellen

1 = Format (N.B.) is aangehouden, alle kopjes zijn genoemd
 A t/m R zijn criteria overzichtelijkheid, leesbaarheid, volledigheid zoals opgenomen in onderzoeksplan

Raadsvoorstel	1	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	Gemiddeld
09/00918	8	-	10	1	1	10	10	10	4	8	8	10	-	-	10	10	8	4	6	7,4
09/00941	8	8	8	4	1	1	6	8	7	4	8	10	6	4	6	10	8	6	4	6,2
09/00792	8	-	-	-	10	10	8	6	8	10	10	10	10	-	-	10	10	-	10	9,2
10/01040	10	10	8	10	10	10	10	8	10	10	10	10	6	10	10	8	10	8	-	9,3
10/01044	10	-	10	-	4	10	4	8	10	7	6	10	-	-	-	10	7	7	10	8,1
09/00780	10	8	10	4	6	1	10	8	10	10	10	10	8	8	4	10	8	6	1	7,5
09/00795	10	6	10	6	6	-	6	6	5	8	4	8	-	6	-	1	8	10	-	6,7
10/01062	1	-	-	-	-	10	8	10	1	1	10	1	-	-	10	-	4	-	-	5,6
09/00891	10	8	8	-	4	10	6	8	8	10	6	10	-	4	10	10	10	4	8	7,9
10/01082	10	-	-	-	-	-	6	10	10	7	7	10	-	-	-	-	6	-	-	8,3
09/00914	10	10	6	4	6	6	7	6	10	8	8	10	-	-	8	10	6	5	1	7,1
09/00787	8	-	-	-	10	-	10	10	-	10	10	10	-	-	-	10	10	-	-	9,8
09/00825	8	-	-	-	10	-	10	10	-	10	10	10	-	-	-	10	10	-	-	9,8
10/01032	10	-	-	4	10	6	10	10	10	10	10	10	-	-	-	10	10	-	-	9,8
09/00944	10	8	10	-	5	10	6	8	6	3	6	10	4	4	8	10	7	6	-	9,2
10/01052	10	8	6	4	6	8	8	5	8	10	10	10	4	6	6	10	7	4	4	7,7
09/00850	10	8	8	-	-	6	6	10	10	7	6	10	4	4	4	10	8	7	1	7,1
09/00814	10	6	8	5	4	6	6	10	10	8	6	10	4	4	3	10	8	4	1	7
10/00970	10	-	8	-	1	6	6	10	6	6	8	8	-	-	6	8	6	-	1	6,5
10/00970 ³	10	-	8	-	1	6	6	10	6	6	8	8	-	-	6	8	6	-	1	6,4

De scoring loopt van 1 t/m 10: cijfer 1 (ontbreekt), 4 (minimaal verwerkt), 6 (aanwezig maar beperkt omschreven), 8 (adequaat omschreven) en cijfer 10 (zeer zorgvuldig en helder omschreven).

³ Raadsvoorstel 10/00970 is twee keer geselecteerd bij de streekproef vanwege de afkomst van verschillende afdelingen

1 = Format (N.B.) is aangehouden, alle kopjes zijn genoemd
 A t/m R zijn criteria overzichtelijkheid, leesbaarheid, volledigheid zoals opgenomen in onderzoeksplan

Raadsvoorstel	I	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	Gemiddeld
09/00937	10	6	6	-	-	6	7	6	9	10	1	10	-	10	6	10	8	7	4	7,3
08/00745	10	8	8	6	4	8	8	7	4	10	6	6	1	4	8	10	9	4	1	6,4
10/01016	10	4	8	6	4	-	6	10	8	6	8	7	-	-	4	10	8	-	4	6,9
09/00901	10	-	10	4	-	6	10	10	7	7	10	8	-	6	4	10	8	8	1	6,8
09/00923	8	-	8	4	-	1	6	10	10	5	10	-	-	-	6	10	8	-	6	7,1
09/00915	10	8	8	-	6	10	8	10	10	10	10	10	-	7	10	10	10	8	1	8,6
08/00769	10	-	8	4	1	-	8	10	5	6	8	8	-	4	1	8	8	1	4	5,9
10/01033	10	4	8	4	4	-	8	10	10	10	8	8	-	6	1	10	7	-	-	7,2
10/00983	10	6	8	6	6	-	10	10	10	8	10	8	-	6	4	10	8	7	1	7,5
10/01009	10	-	10	6	4	4	6	10	7	4	8	7	-	-	1	8	6	6	1	6,1
10/00972	10	8	10	4	4	-	8	10	10	6	8	10	1	4	1	10	8	1	1	6,3
09/00851	10	-	-	-	-	-	6	10	10	6	6	10	-	-	-	8	-	-	-	8,3
09/00930	8	-	-	-	-	-	6	10	7	6	6	6	-	-	-	7	-	-	-	7
10/00987	10	8	8	-	4	-	8	10	10	8	6	10	1	1	6	10	8	4	6	6,9
09/00927	8	8	4	10	8	10	3	3	7	8	8	10	1	4	8	10	4	4	1	6,3
10/01018	10	-	-	-	8	-	6	10	8	8	10	10	-	-	-	10	10	-	6	7,8
09/00900	10	-	8	8	1	-	10	10	4	6	8	4	-	4	-	-	5	4	1	5,9
10/00984	10	4	8	-	4	8	6	8	7	7	8	7	1	8	6	10	7	7	4	6,7
09/00848	6	-	-	10	-	4	6	10	4	4	6	4	-	-	4	10	5	-	-	6,1
10/01064	10	-	8	-	6	-	7	10	10	10	10	5	-	-	-	10	8	-	8	8,5

De scoring loopt van 1 t/m 10: cijfer 1 (ontbreekt), 4 (minimaal verwerkt), 6 (aanwezig maar beperkt omschreven), 8 (adequaat omschreven) en cijfer 10 (zeer zorgvuldig en helder omschreven).

Bijlage D. Enquête kwaliteit raadsvoorstellen

Hoe lang bent u al raadslid?

- 0 - 4 jaar
 4 - 8 jaar
 Langer dan 8 jaar

Bent u bekend met het format voor de raadsvoorstellen (zie bijlage)?

- Ja
 Nee

Kwaliteitsbeleving

De volgende kwaliteitskenmerken gaan over de ervaring die u hebt met de kwaliteit van raadsvoorstellen. Neem het gemiddelde van uw ervaringen met raadsvoorstellen als uitgangspunt.

Kunt u met een cijfer van 1 t/m 10 aangeven in welke mate u tevreden bent over:

OVERZICHTELIJKHEID	
1 = volstrekt ontevreden,, 10 = uitermate tevreden	Cijfer
A. Raadsvoorstellen geven mij een overzicht van aspecten die een rol kunnen spelen op het betreffende beleidsterrein;	
B. Raadsvoorstellen maken een goed onderscheid tussen hoofd- en bijzaken. Focus van een voorstel ligt niet op de uitwerking van details;	
C. In een raadsvoorstel wordt altijd een overzicht gegeven van de benodigde/beschikbare middelen;	
D. Raadsvoorstellen geven mij een goed overzicht van de mogelijke financiële, personele en juridische consequenties;	
E. Raadsvoorstellen beschikken over een inschatting van de termijn waarbinnen een plan uitgevoerd wordt;	
F. In raadsvoorstellen staan duidelijke beslispunten geformuleerd zodat ik weet waar ik als raadslid ja of nee tegen zeg;	

LEESBAARHEID	
1 = Volstrekt ontevreden,, 10 = Uitermate tevreden	Cijfer
G. Raadsvoorstellen zijn kort en bondig geformuleerd;	
1. Raadsvoorstellen bevatten een heldere inleiding, die ook voor mensen met minder kennis van zaken te begrijpen is;	
I. Raadsvoorstellen bevatten een bondige samenvatting die de kernpunten van een voorstel helder en overzichtelijk formuleren;	

LEESBAARHEID

J. Raadsvoorstellen bevatten een goed leesbare besluitenlijst;

VOLLEDIGHEID

1 = Volstrekt ontevreden,, 10 = Uitermate tevreden;

Cijfer

K. Raadsvoorstellen gaan altijd in op de voorgeschiedenis van het stuk;

L. In voorstellen komen voldoende alternatieve beleidskeuzes naar voren;

M. Raadsvoorstellen gaan in op de gevolgen en/of effecten van het besluit;

N. Raadsvoorstellen besteden voldoende aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming;

O. De van toepassing zijnde wetgeving is mij duidelijk in een raadsvoorstel;

P. Raadsvoorstellen bevatten niet teveel informatie waardoor ik als raadslid door de bomen het bos niet meer zie;

Q. Beslispunten worden onderbouwd met argumenten zodat de raad een afgewogen keuze kan maken;

R. Raadsvoorstellen gaan in op de wijze waarop burgers betrokken zullen worden bij de plannen indien noodzakelijk;

Welk totaal cijfer geeft u de kwaliteit van raadsvoorstellen? _____

Is het voor u als raadslid mogelijk een besluit te nemen aan de hand van het raadsvoorstel zonder de achterliggende stukken te lezen?

- Ja, alle informatie die ik nodig heb voor besluitvorming staat altijd in het raadsvoorstel
- Soms, de kwaliteit van raadsvoorstellen wisselt
- Nee, om te weten waar een voorstel over gaat moet ik de achterliggende stukken lezen
- Anders, namelijk _____

Zijn er zaken die u mist in het format voor de raadsvoorstellen?

- Nee
- Ja, namelijk _____

Overige opmerkingen

Bijlage E. Beoordeling raadsleden

Onderstaande tabel geeft de resultaten weer van de cijfers die de raadsleden in de enquête hebben ingevuld (bijlage D)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	Gem	Tot
1	5	3	6	5	5	6	3	3	3	6	3	3	4	5	5	3	3	3	4,1	4
2	6	6	6	6	7	7	7	6	6	6	5	5	5	5	4,5	6	5	4	5,7	6
3	7	7	6	6	6	8	6	6	6	7	6	6	6	6	6	6	7	7	6,4	7
4	7	8	7	7	7	8	8	6	7	7	5	5	6	6	7	8	6	6	6,7	7
5	5	5	5	4	5	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	4	4	4,6	5-
6	8	8	8	8	7	7	9	8	8	7	7	7	7	7	6	8	8	7	7,5	8
7	6	7	6	4	4	5	7	7	7	7	6	3	4	5	5	6	6	4	5,5	6
8	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9	6	5	7	6	5	4	4	6	6	6	6	5	5	5	7	5	6	6	5,6	6
10	5	5	4	5	6	5	4	4	5	5	6	5	6	7	6	5	6	5	5,2	5
11	8	7	7	7	7	6	5	7	6	8	5	6	7	5	7	4	6	6	6,3	7
12	7	8	7	7	6	7	6	7	7	7	6	7	7	7	7	6	7	6	6,7	-
13	8	6	8	7	7	7	7	6	6	7	7	6	7	7	6	8	7	8	6,9	7
14	6	7	5	6	4	4	8	6	5	7	6	3	3	6	5	7	5	5	5,4	6
GEM	6,4	6,2	6,2	5,9	5,8	5,9	5,9	5,8	5,8	6,4	5,6	5,1	5,5	5,8	5,8	5,9	5,8	5,4	5,8	6,1
laagste score	5	3	4	4	4	4	3	3	3	4	3	3	3	5	4,5	3	3	3	4,1	4
Hoogste score	8	8	8	8	7	8	9	8	8	8	7	7	7	7	7	8	8	8	7,5	8

A t/m R zijn criteria overzichtelijkheid, leesbaarheid, volledigheid zoals opgenomen in onderzoeksplan
 Tot = het totaal oordeel van de raadsleden over de kwaliteit van raadsvoorstellen