

Helder

Onderzoeksverslag verbetering raadsvoorstellen

Managementsamenvatting

De titel van dit onderzoek heeft 'helder' meegekregen. De gemeenteraad, als hoogste orgaan van de gemeente, dient goed te kunnen begrijpen welke besluiten waarom genomen moeten worden. De informatie die hiervoor nodig is, dient **helder** te zijn. Om inzicht te krijgen in de inhoudelijke kwaliteit van de raadsvoorstellen op basis waarvan de gemeenteraad zijn besluiten neemt heeft dit onderzoek plaatsgevonden met als centrale vraag:

Hoe verhoudt de huidige kwaliteit zich tot de wensen van de gemeenteraad en welke aanbevelingen kunnen gedaan worden aan de organisatie tot verbetering van het proces?

Om deze informatie inzichtelijk te maken heeft een kwantitatief onderzoek plaatsgevonden om de kwaliteit van de raadsvoorstellen te beoordelen en heeft er een kwalitatief onderzoek plaatsgevonden om het proces om tot een raadsvoorstel duidelijk in kaart te brengen. Voor het kwalitatieve onderzoek heeft de gemeenteraad meegewerkt aan een enquête en hebben een viertal externen zich gebogen over een beoordeling van bestaande raadsvoorstellen. Voor het kwalitatieve onderzoek is het proces in om tot een raadsvoorstel in kaart gebracht en zijn interviews gehouden met sleutelfiguren binnen de organisatie om de uitvoering van het proces in beeld te krijgen.

Bij de gemeenteraad scoren de voorstellen een totaal gemiddelde van 6,8. De teksten bij de paragraaf 'voorstel' scoren het hoogst met een 7,3. Het benoemen van de risico's van het voorstel scoort het laagst: een 6,1. Bij de externen scoren de voorstellen een totaal gemiddelde van een 6,6. Bij het onderzoek door de externen scoort de overzichtelijkheid het hoogst: gemiddeld een 7,1. Het laagst scoort 'de volledigheid van het voorstel': een 6,1. Hierbij is het onderdeel: 'het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden' het laagst scorend met een 5,1.

De conclusie is dat de voorstellen als voldoende worden beoordeeld, maar dat er ruimte voor verbetering is. Als verbeterpunten worden benoemd: benoem een uitvoeringsplanning, maak een samenvatting, beschrijf beter: de communicatie, de context en alternatieve beleidskeuzes, de risico's, en de (maatschappelijke en inhoudelijke) effecten.

Ten behoeve van begrip over het interne proces (ofwel welke stappen worden er gezet voordat een voorstel naar de raad gaat) zijn interviews gehouden met sleutelfiguren uit de interne organisatie. Vanwege dat het gaat om de interne werkwijze wordt deze informatie voor kennisgeving en voor opvolging aangeboden aan de directie.

De belangrijkste bevindingen uit de interviews kunnen als volgt worden samengevat. Er is verschil in inzicht en kennis over de informatie die beschikbaar is over het proces om te komen tot het formuleren van een raadsvoorstel. De hiertoe beschikbare informatie is

niet bij iedereen bekend. Het kwaliteitsteam, dat kijkt naar de financiële onderbouwing, de juridische- en de communicatieve aspecten in een voorstel, wordt niet altijd tijdig in positie gebracht en soms zelfs niet.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen aan de directie: maak een instructie voor het schrijven van raadvorstellen. Besteed in de instructie aandacht aan de verbeterpunten, zoals deze bij de conclusies zijn vermeld. Formuleer vanuit deze instructie een toetsingskader voor het kwaliteitsteam. Faciliteer het kwaliteitsteam door middel van tijd en een adequaat systeem voor het vervangen van leden, wanneer leden verhinderd zijn. Evalueer het primair proces en neem daar de nieuwe ontwikkelingen in mee.

In dit document wordt u via een uitleg van het gevolgde proces geleid naar de doelstelling van het onderzoek. Via een uitleg van het ambtelijk proces komt u bij een analyse van de drie onderdelen van het onderzoek. Hieruit worden dan de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	5
2. Gevolgde proces	5
3. Doelstelling en aanpak	5
4. Analyse beoordeling externe professionals	7
5. Analyse uitkomst enquête gemeenteraad	9
6. Conclusies	13
<hr/>	
Bijlagen	
1. Het ambtelijk proces	14
2. Analyse interviews sleutelfiguren	15
3. Aanbevelingen, beantwoording vragen	16

1. Inleiding

Na de verkiezingen komen partijen tot een coalitie en vervolgens stelt de gemeenteraad een raadsakkoord vast; de plannen waaraan in de komende vier jaar uitvoer wordt gegeven. Om deze ten uitvoer te kunnen brengen, biedt het college de raad beleidsstukken aan; voorstellen en besluiten die genomen dienen te worden om het raadsakkoord ten uitvoer te brengen. Regelmatig worden er opmerkingen gemaakt door de raad over de kwaliteit van deze stukken. Niet altijd is het duidelijk waar het besluit over gaat of welke risico's de besluiten met zich meebrengen. Ook is de tekst niet altijd helder. Dit onderzoek dient om hierin een verbetering te maken en naar aanleiding van het onderzoek zullen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

2. Gevolgde proces

In 2017 is voor het griffieplan 2018 het onderzoek voor het eerst benoemd. Omdat het in 2018 het voornemen van de rekenkamercommissie was om hier onderzoek naar te doen, heeft de griffie het voornemen voor het onderzoek opgeschort. Nadat bleek dat het onderwerp niet door de rekenkamercommissie ter hand werd genomen, heeft de griffie dit initiatief wederom opgepakt.

Na afstemming over het onderzoek met de werkgeverscommissie, de driehoek en met de werkgroep bestuurlijke vernieuwing is een start gemaakt met dit onderzoek.

Het onderzoek wordt na afronding voorgelegd aan het presidium met een voorstel om het onderzoek aan te bieden aan het college en te verzoeken aan de directie om schriftelijk te reageren op de aanbevelingen en om inzicht te geven op welke wijze zij de aanbevelingen overnemen en inbedden binnen de ambtelijke organisatie.

3. Doelstelling en aanpak

De doelstelling van het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

1. Het bieden van inzicht in de inhoudelijke kwaliteit van de raadsvoorstellen.
2. Het bieden van aanbevelingen aan de ambtelijke organisatie om de kwaliteit te verbeteren.
3. Het bieden van inzicht aan de raad over het proces om tot een raadsvoorstel te komen.

Dat leidt tot de centrale vraag:

Hoe verhoudt de huidige kwaliteit zich tot de wensen van de gemeenteraad en welke aanbevelingen kunnen gedaan worden aan de organisatie tot verbetering van het proces?

De aanpak om deze centrale vraag te beantwoorden is als volgt geweest. Er is een kwantitatief onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen en is er op een kwalitatieve manier onderzocht hoe het huidige proces eruitziet en waar er ruimte ligt voor verbetering in dat proces.

De kwaliteit van de raadsvoorstellen is op twee manieren onderzocht:

1. Een beoordeling door externe professionals¹.

Er is door een viertal onafhankelijke externe professionals een analyse gemaakt van een tiental raadsvoorstellen en –besluiten² op basis van 3 elementen, waarover 15 criteria³ zijn geformuleerd, om daarmee inzicht te geven in waar verbeteringen mogelijk zijn.

De te beoordelen voorstellen en besluiten voldoen aan de volgende criteria:

- A. In de raad besproken en door de raad over besloten;
- B. Spreiding over 2018 (na de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart);
- 3. Spreiding over verschillende afdelingen en thema's.

2. Een enquête onder de raadsleden.

Tevens is er een online enquête gehouden onder de (burger)raadsleden met als doel inzicht te geven op de voor de raad belangrijke onderdelen; kaderstellen en controleren. De vragenlijst is uitgezet bij 25 (burger)leden. Er zijn 13 reacties gekomen. De raad is driemaal automatisch per mail geattendeerd op de vragenlijst, via het weekbericht en de werkgroep bestuurlijke vernieuwing is tevens gevraagd om aandacht voor de vragenlijst. Op 11 november 2019 is de vragenlijst opengesteld en op 1 december 2019 gesloten.

Het proces om tot een raadsvoorstel te komen en mogelijke verbeterpunten aan dit proces zijn op de volgende manier in kaart gebracht:

1. In beeld brengen huidig proces.

In de bestaande documentatie is onderzocht hoe het huidige proces eruit ziet en welke handvatten er binnen de organisatie beschikbaar zijn voor het schrijven van een raadsvoorstel.

2. Interviews sleutelfiguren ambtelijke organisatie.

Tot slot zijn er interviews gehouden met een viertal sleutelfiguren binnen de organisatie die betrokken zijn bij het opstellen van beleid. Dit zijn een deelnemer van het interne kwaliteitsteam, een teammanager en een tweetal beleidsmedewerkers, die ervaring hebben met het schrijven van stukken voor de gemeenteraad.

¹ Hierbij is gebruik gemaakt van de beoordelingscriteria van de rekenkamercommissie van Houten in 2011 (Rapport kwaliteit raadsvoorstellen, Necker van Naem.)

² Bijlage 1. Overzicht van onderzochte raadsvoorstellen.

³ Bijlage 2. Gebruikte criteria.

4. Analyse beoordeling externe professionals

Vier externe en onafhankelijke professionals zijn gevraagd een tiental stukken op 15 criteria te beoordelen op een schaal van 1-10. De criteria zijn verdeeld in een drietal aandachtsgebieden: overzichtelijkheid, leesbaarheid en volledigheid.

Per criterium

Op basis van de 10 voorstellen worden de volgende gemiddelde scores behaald per criterium:

Overzichtelijkheid

1. Het voorstel schetst het beleidsterrein en geeft weer in welke mate huidig beleid van invloed is op het betreffende voorstel.

Gemiddelde score: 7,8

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

Gemiddelde score: 6,5

3. Het voorstel geeft een overzicht van de benodigde middelen en/of geeft een overzicht van de verwachte (financiële, personele, juridische) consequenties/neveneffecten.

Gemiddelde score: 7,2

4. Het voorstel maakt een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.

Gemiddelde score: 6,3

5. In het voorstel staan duidelijke beslispunten, zodat raadsleden weten waar ze ja of nee tegen zeggen.

Gemiddelde score: 7,5

Leesbaarheid

6. Het voorstel is geschreven in een korte en bondige stijl en heeft een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.

Gemiddelde score: 6,9

7. Het voorstel bevat een heldere inleiding, die ook voor mensen met minder kennis van zaken te begrijpen is.

Gemiddelde score: 7,2

8. Het voorstel bevat een bondige samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert⁴.

Gemiddelde score: 5,4

Volledigheid

9. Het voorstel schetst de context.

Gemiddelde score: 6,0

⁴ De kanttekening die hier wel bij te maken is, is in hoeverre een samenvatting in alle gevallen noodzakelijk is en de inleiding van het voorstel al voldoende de lading dekt. De lengte van het stuk kan hierin dan bepalend zijn.

10. In het voorstel worden alternatieve beleidskeuzes genoemd en de mogelijke effecten daarvan.
Gemiddelde score: 6,1
11. Het voorstel besteedt aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.
Gemiddelde score: 6,4
12. Het voorstel gaat in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel.
Gemiddelde score: 6,9
13. Het voorstel benoemt de van toepassing zijnde wet.
Gemiddelde score: 7,5
14. Beslipunten worden onderbouwd met argumenten voor (en evt. kanttekeningen tegen) de beslissing, zodat de raad een afgewogen keuze kan maken.
Gemiddelde score: 6,7
15. Het voorstel gaat in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.
Gemiddelde score: 5,1

De overzichtelijkheid scoort gemiddeld: **7,1**. Het minst scoort hierbij het aangeven van een planning/tijdspad voor de uitvoering. Ook het onderscheid tussen hoofd en bijzaken binnen het voorstel scoort niet hoog.

De leesbaarheid scoort gemiddeld: **6,5**. Vooral een samenvatting wordt hierbij gemist.

De volledigheid scoort gemiddeld: **6,4**. De wijze waarop en wanneer communicatie met betrokkenen tot stand komt, het schetsen van de context, het schetsen van alternatieve beleidskeuzes en de verder procedure scoren hierbij niet hoog.

Het gemiddelde van alle scores bedraagt een 6,6

Beoordeling per voorstel		
Titel	Datum besluit	Gemiddelde score
Aanwijzingsbesluit wet markt en overheid	19 april 2018	6,6
Groot onderhoud Havenkanaal	19 april 2018	6,3
Aanwijzing lokale omroep	31 mei 2018	7,6
Kaderstellende beleidsnota 'Steenbergen vitaal'	31 mei 2018	5,7
Uitvoeringsprogramma CentrumHaven Dinteloord	28 juni 2018	6,5
Gemeenschappelijke regeling 'Veilig thuis'.	27 sept. 2018	7,3
Verwerving Renessestraat 1	25 oktober 2018	6,8
Aanwijzen functionaris gegevensbescherming	29 november 2018	7,3
Afvalstoffenverordening 2019	29 november 2018	6,3
Wijziging APV	20 december 2018	6,0

5. Analyse uitkomsten enquête gemeenteraad

Het verzoek om de enquête in te vullen, is gedaan via het weekbericht, mondeling in de werkgroep bestuurlijke vernieuwing en tweemaal automatisch gegenereerd vanuit de enquête zelf. Er hebben 13 (burger)raadsleden gereageerd op de enquête.

Onderstaand wordt per vraag aangegeven welke score er is behaald. Tussen haakjes worden de laagste en hoogste score aangegeven⁵.

Algemene vragen:

1. Hoe beoordeelt u over het algemeen de kwaliteit van de raadsvoorstellen op een schaal van 1 - 10?

Op deze vraag is gemiddeld een **7** gescoord (varianten van 4 tot 8).

Wilt u dat toelichten?

- De raadsvoorstellen zijn vaak veel te lang. Er wordt te veel informatie in het voorstel zelf verwerkt, soms door knippen en plakken van andere gemeenten of uit onderzoeken. Beter is te verwijzen naar de vindplaatsen.
- De structuur van de voorstellen is duidelijk. Gemist wordt soms een genummerd hoofdstuk 'Keuzemogelijkheden'. Het taalgebruik is soms toch nog wat ingewikkeld. Niet zozeer de woorden zelf als de behandeling van technische onderwerpen.
- Weinig nieuwe informatie en geen goede samenvatting van het voorstel.
- Over het algemeen is allemaal wel redelijk helder, zeker wel begrijpelijk. Mag soms wat korter en meer direct to the point.

2. Hoe eenvoudig leesbaar zijn de raadsvoorstellen op een schaal van 1 - 10?

Op deze vraag is gemiddeld een **6.69** gescoord (varianten van 4 tot 9).

Wilt u dat toelichten?

- Te veel ongefundeerde bla bla.
- Vaak helder, maar wanneer iets onhelder is, vraag je je wel echt af of er nog andere personen naar gekeken hebben dan alleen een op zeer specifieke materie afgestudeerde ambtenaar.
- Veel ambtelijke taal.
- Over het algemeen wel goed te lezen, soms wat te uitgebreid.
- Sommige woorden begrijpen de mensen thuis niet en ik leg het nog extra aan hen uit.

3. In hoeverre bieden de raadvorstellen u voldoende houvast voor besluitvorming op een schaal van 1 - 10?

Op deze vraag is gemiddeld een **7.08** gescoord (varianten van 5 tot 9).

Wilt u dat toelichten?

⁵ Er is geen inhoudelijk verband gelegd tussen de score van de raadsleden op de voorstellen en de wijze waarop de behandeling in de raad heeft plaatsgevonden.

- Er moet een duidelijk kader geschetst worden.
- De menselijke maat verdient vaak wat meer aandacht. Soms spreken we wel erg veel over cijfers en wetten. Het raadsbesluit is puur technisch; in het raadsvoorstel zitten voldoende mogelijkheden voor het menselijke verhaal.
- Met wat eigen interpretatie erbij gaat het wel.

4. Hoe waardeert u de huidige afzonderlijke paragrafen, de opbouw en de lay-out van de raadsvoorstellen op een schaal van 1 - 10?

	Gemiddeld	Varianten
Algemene opbouw	7.1	(5 - 9)
Lay-out	6.7	(5 - 8)
De teksten bij de paragraaf 'inleiding'.	7.2	(4 - 9)
De teksten bij de paragraaf 'achtergrond'.	6.6	(4 - 9)
De teksten bij de paragraaf 'middelen'.	6.7	(3 - 9)
De teksten bij de paragraaf 'risico's'.	6.1	(1 - 9)
De teksten bij de paragraaf 'communicatie'.	6.6	(3 - 9)
De teksten bij de paragraaf 'voorstel'.	7.3	(6 - 9)
Gemiddeld	6,8	

Wilt u een toelichting geven op één of meerdere van deze elementen:

- Communicatie gaat soms te veel over het bekendmaken van een wijziging en te weinig over het verspreiden van relevante informatie richting de inwoners.
- Ook hier geldt dat de raadsvoorstellen vaak te lang zijn. Twee of drie A-4 zou het maximum moeten zijn met verwijzing naar vindplaatsen en/of bijlagen.
- Vaak kan ik zelf risico's verzinnen voor het voorstel terwijl dat er niet bij staat.
- Risico's mogen wat mij betreft meer uitgelicht worden. Welke invloed heeft een beslissing op de samenleving en op andere beleidsstukken.
- Zelfde verhaal allemaal best voldoende.

5. Weet u wat u moet besluiten na lezing van het voorstel?

Altijd **69.23%**

Soms 30.77%

Nooit 0.00%

Vragen over kaderstellen:

6. In hoeverre bieden de raadsvoorstellen u voldoende houvast voor kaderstelling op een schaal van 1 - 10?
Op deze vraag is gemiddeld een **6.62** gescoord (varianten 2 - 9)
7. Hoe goed beschrijven raadsvoorstellen de inhoudelijke of maatschappelijke effecten van het voorstel op een schaal van 1 - 10?
Op deze vraag is gemiddeld een **5.62** gescoord (varianten 1 - 8)
8. Bieden de raadsvoorstellen ook alternatieve beleidskeuzes (scenario's)?
- | | |
|-------------|---------------|
| Altijd | 07.69% |
| Soms | 69.23% |
| Nooit | 23.08% |
9. In hoeverre geven raadsvoorstellen inzicht in de financiële consequenties van de beleidskeuze op een schaal van 1 -10.
Op deze vraag is gemiddeld een **6.38** gescoord (varianten 1 – 9).
10. Krijgt u inzicht in het tijdspad van de uitvoering?
- | | |
|-------------|----------------|
| Altijd | 15.38 % |
| Soms | 69.23 % |
| Nooit | 15.38 % |
11. Wilt u iets toevoegen over de vragen 6 t/m 11 die gaan over kaderstelling?
- Zoals reeds aangegeven. De context en invloed op de samenleving en andere beleidsstukken is niet altijd inzichtelijk. Alternatieven zijn niet altijd even overzichtelijk en tijdspad wordt wel aangegeven maar vaak de vraag of deze wel reëel zijn, dan wel behaald worden.

Vragen over controleren:

12. In hoeverre bieden de raadsvoorstellen u voldoende houvast voor controle?
(Wilt u dit toelichten?)
- Op deze vraag is gemiddeld een **6.38** gescoord (varianten 2 - 8).

13. Krijgt u inzicht in het tijdpad van de eventuele evaluatie?

Altijd 07.69 %

Soms 67.92 %

Nooit 15.38 %

14. Wordt de evaluatie van beleid betrokken bij de vaststelling van nieuw beleid?

Altijd 07.69 %

Soms 92.31 %

Nooit 00.00 %

15. Wilt u nog iets toevoegen over de vragen 12 t/m 15 die gaan over controle?

- Het collectief geheugen zou beter kunnen. Als iets niet in het archief terug te vinden is "dan bestaat het niet". Er wordt weinig gedaan om besluiten van langer dan vier of acht jaar geleden in de besluitvorming te betrekken. (Elke keer een nieuwe wethouder is elke keer nieuw beleid).

Vragen over overige zaken:

16. Heeft u verbeterpunten die nog iet aan de orde zijn geweest en die u mee wilt geven?

- Er zou bij de voorbereiding meer lokale betrokkenheid mogen worden verwacht, door onderzoek en analyse wat werkelijk van belang is voor de inwoners, meer dan het raadplegen van benchmarks met soortgelijke gemeenten.
- Het toenemend aantal taal- en spelfouten. Zeer irritant. Ik kan daar natuurlijk "overheen lezen" maar het suggereert dat er onvoldoende aandacht aan is besteed.
- Meer verbanden leggen met gevolgen voor samenleving als voor andere beleidsstukken.
- Het woordgebruik is voor de mensen thuis soms moeilijk te volgen. Dat zou eenvoudiger moeten.

17. Wilt u nog iets kwijt naar aanleiding van deze enquête?

- Het zou een positief effect opleveren als beleidsambtenaren in de gemeente Steenberg en/of daartoe gestimuleerd zouden worden. In ieder geval de gemeentesecretaris en eerste adviseurs van raad en college moeten binding hebben met de gemeente Steenberg.
- Zoal laatst, in mijn optiek, goed geformuleerd werd in de media (Telegraaf) is dat politiek een papieren werkelijkheid wordt. Vaak worden beslissingen ad hoc genomen zonder dat een raadslid zich afvraagt of kan weten wat de gevolgen hiervan zijn op de samenleving dan wel andere beleidsterreinen. Gevolg is dat de ene beslissing de andere beslissing in de weg staat.

Samengevat:

De gemeenteraad beoordeelt de voorstellen van de raad met een 7 gemiddeld.

Als het slechtst worden ervaren:

1. De risico's
2. Communicatie en achtergrond
3. Lay-out en middelen

Van de raadsleden weet 70% wat ze moeten besluiten na lezing.

Inhoudelijke en maatschappelijke effecten meten in het voorstel scoort een 5,6.

Van de raadsleden heeft 15% inzicht in het tijdspad van uitvoering (70% soms en 15% nooit).

6. Conclusies en aanbevelingen; beantwoording vragen

Voor het onderzoek zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. Het bieden van inzicht in de inhoudelijke kwaliteit van de raadsvoorstellen.
2. Het bieden van aanbevelingen aan de ambtelijke organisatie om de kwaliteit te verbeteren.
3. Het bieden van inzicht aan de raad over het proces om tot een raadsvoorstel te komen.

En de volgende centrale vraag:

- Hoe verhoudt de huidige kwaliteit zich tot de wensen van de gemeenteraad en welke aanbevelingen kunnen gedaan worden aan de organisatie tot verbetering van het proces?

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de voorstellen voldoende zijn, maar dat er zeker ook ruimte voor verbetering is.

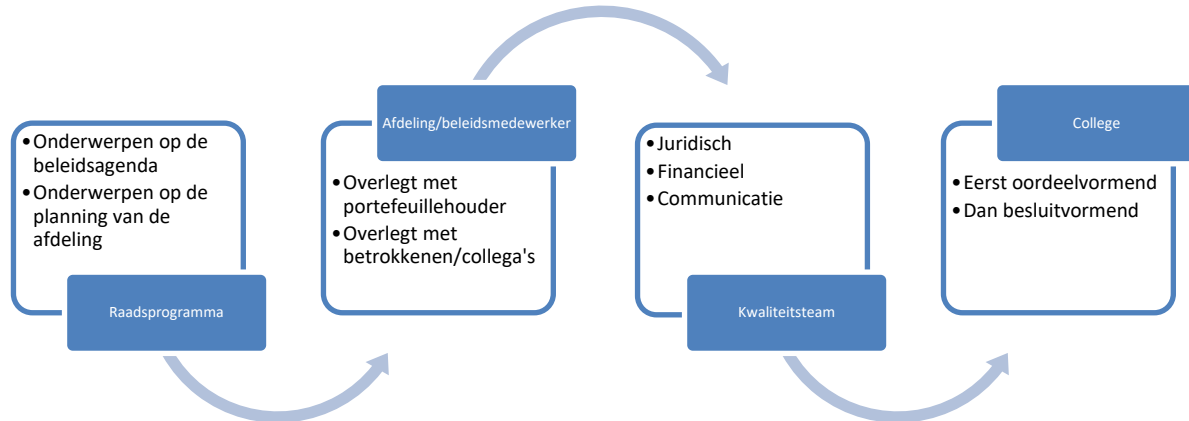
Conclusies:

- Over het algemeen worden de voorstellen, zowel door de raad als door de externen, met een voldoende beoordeeld.
- De waardering van de gemeenteraad over de voorstellen loop ver uiteen.
- In voorstellen ontbreekt vaak een adequate planning voor de uitvoering.
- Het onderscheid tussen hoofd- en bijzaken binnen het voorstel is niet altijd duidelijk.
- Een samenvatting van de voorstellen wordt gemist.
- Voorstellen zouden verrijkt kunnen worden met een (betere) beschrijving van:
 - De wijze waarop en wanneer communicatie met betrokkenen tot stand komt.
 - Het schetsen van de context en het schetsen van alternatieve beleidskeuzes.
 - De risico's.
 - De communicatie en achtergrond.
 - De financiële middelen.
 - De (maatschappelijke en inhoudelijke) effecten.
- Teams hebben verschillende werkwijzen waar het op het formuleren van raadsvoorstellen aankomt.
- Niet iedereen kent het primair proces.
- Het kwaliteitsteam wordt niet altijd in positie gebracht en heeft geen toetsingskader.

Bijlagen

1. Het ambtelijk proces

Het interne proces om te komen tot een voorstel en besluit zou als volgt weergegeven kunnen worden:



De onderwerpen die aan de orde komen in raadsvoorstellen komen vaak voort uit het raadsprogramma. Het raadsprogramma is een opsomming van de onderwerpen die in de nieuwe periode na de verkiezingen door het college uitgevoerd gaan worden. Vanuit het raadsprogramma worden de onderwerpen op de beleidsagenda geplaatst. Daarnaast is het ook mogelijk dat door de wethouder, teammanager of beleidsmedewerker op de actualiteit wordt ingesprongen en een onderwerp op de planning van de afdeling wordt geplaatst.

Het voorstel wordt opgesteld door een beleidsmedewerker van een bepaalde afdeling. Deze doet onderzoek, stemt af met portefeuillehouder en overlegt met betrokkenen, collega's en de teammanager. Om een leidraad te bieden bij het schrijven van een voorstel is er binnen de organisatie een 'primair proces' opgesteld.⁶

Wanneer het voorstel klaar is, wordt het doorgestuurd naar het kwaliteitsteam. Dit kwaliteitsteam is opgesteld naar aanleiding van het primair proces en bestaat uit de concerncontroller, de juridisch controller en de strategisch adviseur communicatie. Zij toetsen het voorstel op financiële onderbouwing, juridische grondslag en leesbaarheid.

Als deze stap is gezet wordt het aangeboden aan het college en behandelen zij het eerst oordeelvormend en vervolgens besluitvormend, voordat het naar de raad komt.

⁶ Bijlage 3. Primair proces

2. Analyse interviews sleutelfiguren

Om meer inzicht te krijgen op de uitvoering van het proces om tot een raadsvoorstel te komen zijn interviews gehouden. Deze interviews zijn gehouden met een vertegenwoordiger van het kwaliteitsteam, een teammanager en een tweetal beleidsmedewerkers. De interviews zijn gehouden via gestructureerde vragenlijsten, waarbij de vraagstelling zich ontwikkelde rondom het proces van beleidsvorming.

De belangrijkste bevindingen uit de interviews kunnen als volgt worden samengevat:

- Afhankelijk van de functie van de geïnterviewde is er een verschil in inzicht en kennis over de informatie die beschikbaar is over het proces om te komen tot het formuleren van een raadsvoorstel. Het document 'primair proces' is niet bij iedereen bekend en niet iedereen kent de uitgangspunten van 'Klare Taal' zoals deze enige jaren geleden zijn geformuleerd.
- De raadsstukken die vanuit de organisatie worden aangeleverd voor de eerstvolgende collegevergadering worden beoordeeld door het kwaliteitsteam. Dat is in eerste instantie een individuele beoordeling. Waar nodig vindt overleg plaats tussen de leden van het kwaliteitsteam. Dat gebeurt de laatste tijd vooral telefonisch of digitaal. De laatste tijd hebben zich wat personeelwisselingen bij het team communicatie voorgedaan, waardoor het kwaliteitsteam niet altijd compleet is geweest. Er wordt niet gewerkt met een vastgesteld toetsingskader. De focus bij de beoordeling ligt op de juridische (wettelijke) grondslag, financiële grondslag (juiste en volledige beschrijving financiële gevolgen) en communicatieaspecten (leesbaarheid en schrijfstijl). In spoedsituaties kan het voorkomen dat een raadsvoorstel wordt doorgezet zonder een beoordeling van het kwaliteitsteam. De praktijk leert dat dergelijke voorstellen in een later stadium (behandeling in college en / of raad) problemen opleveren.
- Het is per team verschillend of en hoe een beleidsmedewerker worden 'ingewerkt'. Ook verschilt het per team of gedurende de periode van beleidsvorming het onderwerp afdelingbreed wordt besproken of niet. Ook is het per team verschillend of het tot stand komen van de onderwerpen die voor besluitvorming worden voorbereid, vooraf wordt afgestemd met de teammanager of dat het eigen initiatief is.
- In de afgelopen periode is er met betrekking tot de scholing van medewerkers, specifiek met betrekking tot het schrijven van beleid geen (intern) aanbod geweest voor het volgen van cursussen.

3. Aanbevelingen aan de directie

- Maak een instructie voor het schrijven van raadvorstellen. Een uitgeschreven instructie kan zorgen voor meer eenduidigheid in de voorstellen en een uniformere manier van werken binnen de gehele organisatie.
- Besteed in de instructie aandacht aan de verbeterpunten, zoals deze bij de conclusies zijn vermeld.
- Maak deze instructie onderdeel van het inwerkprogramma.
- Formuleer vanuit deze instructie een toetsingskader voor het kwaliteitsteam.
- Faciliteer het kwaliteitsteam door middel van tijd en een adequaat systeem voor het vervangen van leden, wanneer leden verhinderd zijn.
- Evalueer het primair proces en neem daar de nieuwe ontwikkelingen in mee.

Vervolg

De uitkomsten van het onderzoek worden na besluitvorming in het presidium gedeeld met het college en de directie. Na de reactie van de directie kan het onderzoek tevens gedeeld worden met het managementteam. Dit onderzoek maakt tevens deel uit van de overdracht aan de nieuwe griffier. Na de reactie van de directie kan er in overleg met de nieuwe griffier maatwerk geleverd worden op verdere wensen van de organisatie met betrekking tot de conclusies en aanbevelingen.

Tot slot een woord van dank aan allen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek.