

Voorstel Kwaliteitsslag Raadsvoorstellen

Presidium, 19 september 2022

1. Inleiding

Een raadsvoorstel is het sluitstuk van het besluitvormingsproces in de gemeente. Hiermee is het ook een belangrijk basaal document voor de kwaliteit van besluitvorming van de gemeenteraad. Dit basale document sluit in de praktijk vaak niet aan bij de rol, de taken en de positie van de raad.

Vaak blijken de raadsvoorstellen vanuit een ambtelijke perspectief te zijn geschreven en vooral gericht op de besluitvorming van het college. Met deze focus wordt een raadsvoorstel vaak toegeschreven naar het beslismoment van het college met een beperkte toetsing van het voorstel specifiek voor de raad.

Daarmee wordt de raad als kaderstellend en controlerend orgaan binnen de gemeente onvoldoende bediend en daarmee verloopt de invulling van de rol en de uitvoering van taken van de raad soms moeizaam. Dit geldt eveneens voor de volksvertegenwoordigende taak van de raad.

Ingegeven door de signalen vanuit de raad over de discrepantie van wenselijkheid en de praktijk is het project “Kwaliteitsslag Raadsvoorstellen” gestart. De doelstelling van dit project is om de kwaliteit van de raadsvoorstellen in de praktijk te toetsen, verbetervoorstellen te doen en deze in samenwerking met de ambtelijke organisatie tot uitvoering te brengen.

In dat kader is de uitvoering in kaart gebracht en de kwaliteit getoetst bij de raadsleden, burgerleden en fractieassistenten. De resultaten zijn geanalyseerd en besproken met de “Werkgroep Doorontwikkeling Vergadermodel”. Dit voorstel bevat een korte weergave van de toets, de analyse en de wenselijke ontwikkelrichting met de te realiseren opgaven.

2. Het raadsvoorstel

Idealiter maakt een raadsvoorstel als instrument het werk van de raad efficiënt, effectief en transparant. Het moet in kort bestek een heldere indruk geven van alle facetten van de besluitvorming. Redenerend vanuit de specifieke behoeften van de raad stelt deze insteek ook de noodzakelijke kwaliteitseisen. Om te kunnen voldoen aan de hoge kwaliteitseisen hoort een raadsvoorstel **Overzichtelijk, Leesbaar en Volledig** te zijn.

Door de jaren heen is het raadsvoorstel als beslisdocument wel verschillende ontwikkelstadia doorlopen om de 3 hoofdtaken van de gemeenteraad; kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken zo goed mogelijk vorm en inhoud te geven. Zo ook in Bergen op Zoom. Echter hebben de ingrijpende verschuivingen in de verantwoordelijkheden tussen de centrale en decentrale overheden (decentralisaties) en de ontwikkelingen in de samenleving ook zijn invloed op de dynamiek en de complexiteit van de besluitvorming in de raad. Dit vraagt om raadsvoorstellen die als instrument daarop berekend zijn.

In de ontwikkeling van het huidige vergadermodel in Bergen op Zoom is in 2016 ook gekozen voor het **BOB-model** als instrument voor haar vergaderingen. Door het markeren en scheiden van **Beeldvormende, Oordeelsvormende en Besluitvormende** fases, maakt dit instrument het mogelijk om het besluitvormingsproces van de raad gestructureerd, transparant en begrijpelijk te houden. Ook voor de buitenwereld. Het BOB-model vraagt als werkvorm wel om een scherpe en vastomlijnde werkwijze met de daarbij passende raadsvoorstellen.

Zowel de wijzigende context voor de gemeente als de gekozen vergaderwijze bij de besluitvorming, vraagt om een nieuwe ontwikkelslag voor de raadsstukken van Bergen op Zoom. Ook de nieuwe bestuurscultuur van onze

gemeente waarin de nadruk ligt op samenwerking tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie wordt versterkt door beslisdocumenten die daarbij passen en posities en verantwoordelijkheden goed weergeven.

2.a. Inhoud

Aan het tot stand brengen van een raadsvoorstel gaat een langdurig proces vooraf, met verschillende actoren die een bijdrage leveren. In een goed geschreven raadsvoorstel vindt een raadslid de informatie die hij/zij nodig heeft om nieuwe kaders te stellen, eerder gestelde kaders te toetsen en deze te controleren langs de meetlat van het voorgenomen beleid. Daarnaast biedt een goed voorstel een scherp beeld van de mogelijke consequenties en verschillende scenario's in de besluitvorming. Bij het benaderen van deze punten heeft ieder individueel raadslid ook zijn 'eigen' toetskader dat in de praktijk tot stand komt bij de collectieve en of individuele activiteiten als volksvertegenwoordiger.

In het project werden 3 criteria; *overzichtelijkheid*, *leesbaarheid* en *volledigheid* voor de toetsing van een raadsvoorstel als basis genomen. Deze criteria worden hieronder kort beschreven.

Overzichtelijkheid

Dit criterium is bepalend voor de opbouw van het raadsvoorstel:

- Is het gemeentelijk format juist toegepast?
- Is alle relevante informatie tot uitdrukking gebracht, zodat een raadslid – ook zonder de bijlagen te hoeven lezen – tot een oordeel over het gevraagde besluit kan komen.

Leesbaarheid

Dit criterium is bepalend voor de begrijpelijkheid van de tekst:

- Is het gemeentelijke format en de lay-out actueel en passend?
- Is het raadsvoorstel voor de raadsleden voldoende toegankelijk, bondig en helder geformuleerd, zodat zij relatief snel grip kunnen krijgen op de inhoud van het raadsvoorstel om daarmee tot een eigen oordeel te komen.

Volledigheid

Dit criterium is bepalend voor de consistentie van de inhoud:

- Is het raadsvoorstel logisch opgebouwd?
- Bestaat er een duidelijke relatie tussen doel, middelen en acties?
- Nodigt het voorstel uit om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren.
- Welke beleidsalternatieven zijn overwogen en met welke argumentatie is het voorstel tot stand gekomen.

2.b. Proces

Het is en blijft een uitdaging om het proces van een raadsvoorstel zodanig in te richten, dat het aanvullend en ondersteunend werkt aan de wijze waarop de gemeenteraad zijn rol nu en in de toekomst wil vervullen.

De inhoudelijke kwaliteit van een raadsvoorstel is ook sterk afhankelijk van tijdigheid, volledigheid en de procesdoorloop. Een tijdige ingreep of een verbetering gedurende het proces is van groot belang voor de uiteindelijke kwaliteit. Hoe loopt het proces van tot stand brengen van een raadsvoorstel? Welke functionarissen hebben welke rol? Waar vindt de kwaliteitscheck plaats en hoe is dit geborgd?

In het voornemen om de (bestuurlijke) bedrijfsprocessen te digitaliseren is er bij de gemeente eerder een project gestart. In dit project zijn in een overzicht de processtappen in het bestuurlijke besluitvorming in kaart gebracht.

Daarin wordt stapsgewijs op een hoog detailniveau het proces inzichtelijk gemaakt. Om goed zicht te krijgen op de verbeterkansen en het elimineren van onvolkomenheden in dit proces, kan dit overzicht uitstekend worden ingezet om verdere specificatie van de actoren, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en het tijdsverloop te bepalen.

Naast de genoemde onderwerpen in het proces van raadsvoorstellen, is de voorspelbaarheid van de besluitvorming en het kunnen plaatsen in een context van de eerdere en toekomstige besluitvorming van groot belang. Een Lange Termijn Agenda als instrument bewijst in de praktijk zijn meerwaarde voor de agendasetting en is daarmee een goed instrument in het bestuurlijk verkeer tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

3. Kwaliteitstoets van de raadsvoorstellen

Enkele gemeenten in Nederland hebben (t.b.v. een rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen) een toetsingskader bepaald en dit gebruikt bij het beoordelen van de kwaliteit van hun eigen raadsstukken. Die kaders inspireerden de griffie van Bergen op Zoom tot het creëren van een toetsingskader dat als basis is gebruikt voor het uitgevoerde onderzoek om de 'staat' van de raadsvoorstellen in beeld te brengen.

Tot op heden was er in de context van Bergen op Zoom geen eenduidig beeld van de wenselijke en de werkelijke kwaliteit van de raadsvoorstellen. Bij het voornemen om de kwaliteit van de raadsstukken te verbeteren is het formuleren van een gemeenschappelijk beeld over de kwaliteit daarvan onmisbaar gebleken.

Met het doel om vanuit verschillende invalshoeken een gemeenschappelijk beeld te krijgen en daarmee een breed draagvlak te krijgen, is een schriftelijke vragenlijst uitgezet onder de raadsleden, burgerleden en fractieassistenten. 25 respondenten hebben aan de hand van 16 stellingen een uitspraak gedaan over de kwaliteit van de raadsvoorstellen.

De antwoorden hebben een beeld opgeleverd dat in twee sessies met de Werkgroep Doorontwikkeling Vergadermodel is gedeeld. Dit voorstel geeft op basis van een analyse van aandachts- en ontwikkelpunten een beeld van:

- De stand van zaken;
- De wenselijke inhoud en vorm van voorstellen;
- Aanbevelingen en een voorstel van aanpak;

3.a. De stand van zaken

De kwaliteit van de raadsvoorstellen kan inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van 3 criteria; overzichtelijkheid, leesbaarheid en volledigheid. Deze criteria zijn als hoofdonderwerpen gebruikt bij het onderzoek onder de raadsleden, burgerleden en fractieassistenten. Met 16 stellingen die direct gelinkt zijn aan de criteria werd mogelijk om verder een helder beeld en een analyse te maken en de wenselijke vorm en inhoud van de raadsvoorstellen te bepalen.

Met een **gemiddelde totaalscore van 5,75**, wordt er door respondenten een duidelijk signaal afgegeven over de kwaliteit van de raadsvoorstellen. In volle breedte blijft de kwaliteit van de raadsvoorstellen achter op de wens van de respondenten.

Hieronder zijn de scores per criterium en per stelling weergegeven:

Overzichtelijkheid, gemiddelde score 6,19

Stellingen	Gem. score
De voorstellen schetsen het beleidsterrein en geven weer in welke mate huidig beleid van invloed is op het betreffende voorstel.	6,05
De voorstellen maken onderscheid tussen hoofd- en bijzaak (hoofdzaak prominent in beeld, aanvullende informatie in bijlagen)	6,10
De focus van het voorstellen liggen niet op uitwerking van details, maar op hoofdlijnen.	6,71
De voorstellen geven een overzicht van de benodigde middelen en/of geven een overzicht van de verwachte (financiële, personele, juridische) consequenties en neveneffecten.	6,71
De voorstellen maken een inschatting van de termijn/tijdspad waarbinnen het plan uitgevoerd wordt.	5,75
In de voorstellen staan duidelijke beslispunten, zodat raadsleden weten waar ze ja of nee tegen zeggen.	5,85

Gemiddeld scoort dit criterium iets hoger dan de overige criteria. Toch blijken er zorgen te zijn over de voorspelbaarheid en volgbaarheid van het besluitvormingsproces. Juist bij een heldere besluitvorming en bij verantwoording aan de inwoners en aan de overige stakeholders is dit onderdeel van cruciaal belang.

Nog een opvallend punt blijkt de 'duidelijkheid' van de beslispunten. De vragen die hierbij spelen zijn; hebben wij als raad hetzelfde voor ogen met dit besluit? En kennen we de impact hiervan? Mankementen hierin kunnen de besluitvorming ernstig verstoren en zorgen voor ongrijpbare debatten en uitkomsten.

Leesbaarheid, gemiddelde score 5,48

Stellingen	Gem. score
De voorstellen zijn geschreven in een korte en bondige stijl en hebben een overzichtelijke (logische) alinea-indeling.	5,50
Het voorstel bevat een heldere inleiding, die ook voor mensen met minder kennis van zaken te begrijpen is.	5,24
De voorstellen bevatten een bondige samenvatting die de kernpunten van het voorstel helder en overzichtelijk formuleert.	5,71

Met een gemiddelde van 5,48 scoort dit criterium als laagste van de drie. Op alle fronten is aandacht voor leesbaarheid noodzakelijk. De mankementen bij dit onderdeel zullen, het kunnen begrijpen, doorgronden en kunnen uitleggen in de weg staan. Uiteraard zal dit in de praktijk veel tijd vergen van de beschikbaarheid van een raadslid.

Volledigheid, gemiddelde score 5,49

Stellingen	Gem. score
De voorstellen schetsten de context.	5,75
In de voorstellen worden alternatieve beleidskeuzes genoemd en de mogelijke effecten daarvan.	4,48
De voorstellen besteden aandacht aan de verdere procedure van besluitvorming.	5,76
De voorstellen gaan in op de gevolgen en/of de effecten van het voorstel.	5,81
De voorstellen benoemen de van toepassing zijnde wet.	6,24
Beslispunten worden onderbouwd met argumenten voor (en evt. kanttekeningen tegen) de beslissing, zodat de raad een afgewogen keuze kan maken.	5,29
De voorstellen gaan in op de wijze waarop en wanneer burgers en belanghebbenden door de gemeente geïnformeerd of betrokken worden.	5,10

Dit criterium scoort eveneens heel laag. Inhoudelijk gezien is dit 'het hart' van het raadsvoorstel. Hiermee wordt inhoudelijk gezien de kwaliteit van de besluitvorming bepaald. Gezien de lage scores moeten hier serieuze slagen worden gemaakt om de besluitvorming van de raad tot zijn recht te laten komen.

3.b. Nadere analyse

De algemene indruk van de raadsvoorstellen die in dit kader in de praktijk zijn doorgelicht, laten een divers beeld zien. De kwaliteit van de stukken wordt voor een groot deel bepaald door de persoonlijke insteek van de steller. Naast de inhoudelijke kennis en schrijfvaardigheden van de steller zijn de bekendheid met de rol, de positie en de wensen van de raad voor een groot deel bepalend voor het kwaliteitsniveau.

Het gebeurt nog wel eens dat de raadsvoorstellen primair worden geschreven als een besluitvormingsdocument van het college. Wanneer een onderwerp een raadsbesluit nodig heeft, wordt het document van het college dan omgezet naar een raadsvoorstel. Vaak ook ingegeven door tijdsdruk wordt hierbij te weinig rekening gehouden met de specifieke taken (kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend) van de gemeenteraad. Dit heeft als gevolg dat de raadsleden te maken krijgen met de volgende effecten in de praktijk:

- Veel tijd nodig om de kern van het besluit te destilleren;
- Veel tijd nodig om het gevraagde besluit in een perspectief van eerdere en komende ontwikkelingen te plaatsen;
- Veel tijd nodig om de taken, de rol en de positie van de raad te bepalen;
- Veel tijd nodig om een efficiënte en effectieve besluitvorming voor elkaar te krijgen met een politiek debat en een heldere besluitvorming (passend bij het BOB-model).

Met als eindresultaat; vaak een onbevredigende besluitvorming die een heldere politieke verantwoording aan de inwoners in de weg staat.

3.c. De wenselijke inhoud en vorm van raadsvoorstellen

In het voornemen om de besluitvorming en de verantwoording tot een hoger plan te tillen, moeten de raadsvoorstellen door een “wasstraat”. Met een heldere schrijfstijl, een korte en duidelijke inhoud, compleet met essentiële informatie en vooral ontdaan van onnodige ballast. Daarvoor zijn er goede praktijkvoorbeelden van formats die eenvoudig te vertalen zijn voor de situatie en de behoefte van Bergen op Zoom.

Op alle 3 getoetste criteria zijn verbeterpunten te koppelen.

Overzichtelijkheid

1. Een raadsvoorstel moet op zijn minst de context schetsen waarin het besluit wordt genomen en hoe het besluit zich verhoudt met het staand beleid;
2. De raadsvoorstellen moeten een gelaagdheid kennen in hoofd- en bijzaken. Vanuit de verantwoordelijkheid van de raad is het van primair belang dat de raad kan sturen op kaderstelling en de controle daarop. De informatie die als bijzaak dient ter ondersteuning van het besluit, moet eenvoudig te vinden moeten zijn (met een verwijzing en een muisklik) zonder dat die het raadsvoorstel onleesbaar belast;
3. Zowel in de beschrijving als in de beslispunten moet de focus liggen op hoofdlijnen. Zoals onder punt 2 omschreven, moet de detailinformatie eenvoudig toegankelijk zijn;
4. De voorstellen moeten op een eenvoudige en heldere manier een overzicht geven van de benodigde middelen en de verwachte consequenties en neveneffecten;
5. De voorstellen moeten een SMART planning geven van de termijn/tijdspad van het besluit;
6. De beslispunten in een raadsvoorstel moeten helder gedefinieerd zijn, zonder dat dit ruimte laat voor interpretaties of onduidelijkheden.

Leesbaarheid

1. Het huidige format nodigt uit om veel informatie te geven. Veel informatie betekent niet altijd relevante informatie, passend bij de taken en de rol van de raad. Dit heeft gevolgen voor de leesbaarheid van de raadsvoorstellen. Een nieuwe vereenvoudigde opzet van het format zal de leesbaarheid vergroten.
2. Het lettertype (Arial Narrow) dat gebruikt wordt in de huidige raadsvoorstellen, blijkt door de “opgepropte” vorm lastig/moeilijk leesbaar. Zeker voor dyslectici. Keuze van een meer “open” lettertype zal de leestijd voor de lezer verkorten. Vanuit de gedachte dat de raadsdocumenten voor iedereen (niet alleen raadsleden) toegankelijk moeten zijn, is een goede keuze hierin nodig;
3. Dat een raadsvoorstel voor iedereen toegankelijk en leesbaar moet zijn, vraagt ook om een heldere inleiding die eenvoudig weergeeft waar het over gaat;
4. De voorstellen hebben een bondige samenvatting met heldere en overzichtelijke kernpunten.

Volledigheid

1. Conform de leidende principes van de nieuwe bestuurscultuur (Bestuursakkoord 2022-2026) geven de (raads)voorstellen verschillende scenario's die altijd voorzien zijn van financiële dekking, beoogde doelen en eventuele risico's.
2. In de toekomstige raadsvoorstellen moeten de alternatieve beleidskeuzes worden beschreven met de effecten daarvan. Tevens moet duidelijk worden aangegeven wat de motivering is achter de alternatieve beleidskeuzes;
3. Het verdere verloop van de besluitvorming moet helder en begrijpelijk omschreven zijn;
4. De gevolgen en effecten van de beslispunten moeten in het voorstel eenvoudig maar prominent terug te vinden zijn;
5. De wettelijke kaders moeten in het voorstel opgenomen zijn;
6. De voorstellen geven een context met achterliggende informatie waarin besluitvorming geplaatst wordt;

7. De raad wil met een raadsvoorstel kunnen kiezen en die keuze kunnen verantwoorden. Daarvoor is nodig dat de beslispunten in een raadsvoorstel onderbouwd worden met argumenten en kanttekeningen;
8. De raadsvoorstellen geven op een eenvoudige wijze weer wanneer en hoe de burgerparticipatie is georganiseerd en wie de stakeholders zijn.

Een ander onderwerp wat een impuls aan de kwaliteit van raadsvoorstellen kan geven is, de voorspelbaarheid en tijdigheid. Voor het plaatsnemen van de besluitvorming in een context zijn deze twee elementen noodzakelijke hulpmiddelen. Een “Lange termijnagenda” is een uitstekend middel om hier uitvoering aan te geven. De LTA reguleert en verduidelijkt de planning en daarmee ook een praktisch platform tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Het voornemen om een “Lange termijnagenda” te realiseren heeft tot heden helaas niet tot de gewenste resultaten geleid. Om het proces van de besluitvorming van de raad te completeren, wordt aanbevolen om dit instrument met spoed te realiseren en in praktijk te brengen.

4. Aanbevelingen

Het onderzoek onder de raadsleden, burgerleden en fractieassistenten heeft de noodzakelijke veranderingen en ontwikkelpunten op verschillende fronten inzichtelijk gemaakt. Deze punten zijn behandeld in de Werkgroep Doorontwikkeling Vergadermodel en vertaald naar onderstaande aanbevelingen. Deze aanbevelingen worden aangeboden aan het presidium met het verzoek die door te geleiden naar het college.

1. Ontwikkel een BoZ-norm voor de kwaliteit van raadsvoorstellen. Daarvoor kunnen de resultaten van het onderzoek, de analyse en de vertaling worden gebruikt om een gerichte opdracht te geven voor een op maat gemaakte training voor beleidsambtenaren;
2. De procesgang van een raadsvoorstel wordt in het kader van digitalisering herzien en zonodig aangepast. Zorg voor een eenduidige en eenvoudige procesbeschrijving met de verantwoordelijkheden daarin. Er wordt aanbevolen om in de procesbeschrijving de correctiemomenten nadrukkelijk te benoemen, met daarbij de eindverantwoordelijke functionarissen;
3. Rekening houdend met de resultaten van het onderzoek, moet naast een gerichte training op de schrijfvaardigheid van beleidsmedewerkers/stellers ook nadrukkelijk aandacht zijn voor de wensen van de raad. Een training op maat, gericht op raadsvoorstellen met de wensen van de raad, kan de stap naar een kwalitatief goed proces en inhoud mogelijk maken. Aanbevolen wordt om deze training een vaste plek te geven in het persoonlijke ontwikkelprogramma van de beleidsmedewerkers;
4. In de praktijk blijkt dat een training na een tijd zijn effect verliest door tijdgebrek of door terugvallen op ingesloten patronen. Om deze ongewenste verschijnselen tijdig te signaleren en te elimineren, waardoor de kwaliteit geborgd blijft, moeten deze trainingen op gezette tijden herhaald worden en uiteraard ook worden aangeboden aan nieuwe medewerkers.
5. Naast trainen en regulier onderhoud van kennis en vaardigheidsniveau, wordt voorgesteld te werken met een constructie van buddieschap. In deze constructie blijft de steller verantwoordelijk voor het raadsvoorstel, maar de buddy leest met “vreemde ogen” mee en kan dienen als een kritische partner, zowel op inhoud en zeker ook op het proces. De gemeenten hebben te kampen met de krapte in de huidige arbeidsmarkt. Sommige cruciale functies blijken moeilijk tot onmogelijk vervulbaar, ook in Bergen op Zoom. Met de soms noodzakelijke inhuur van buitenaf komt ook de kwaliteit van de beslisdocumenten onder druk te staan. Buddyschap met een ambtenaar die bekend is met de raadsvoorstellen volgens de BoZ-norm, houdt de kwaliteitsnorm op peil;

6. Voorbeelden uit de praktijk toont aan dat de Lange Termijn Agenda (LTA) voor de raad zijn meerwaarde bewijst als instrument. Een LTA helpt de raad bij het voorspelbaar houden van de momenten van besluitvorming en helpt de raad, het college en de ambtelijke organisatie om verwachtingen t.a.v. te leveren producten/besluiten te managen.

5. Voorstel (besluit) aan het presidium

1. Neem de aanbevelingen vanuit de Werkgroep Doorontwikkeling Vergadermodel over;
2. Initieer vanuit opdrachtgeversrol een overleg met het college om:
 - a. De aanbevelingen te vertalen naar een uitvoeringsplan;
 - b. De mogelijkheid onderzoeken om in de lopende begroting middelen te reserveren voor de voorbereiding van dit proces;
 - c. De mogelijkheid te onderzoeken om in de begroting van 2023 structureel middelen toe te voegen voor de opleiding van medewerkers t.b.v. bevorderen kwaliteit raadsvoorstellen;
3. Neem verder in het overleg met het college de volgende concrete suggesties als onderdeel van de uitvoeringsagenda:
 - a. Het huidig model van raadsvoorstellen door de “wasstraat” halen. Passend maken aan de wensen van de raad en passend en ondersteunend voor de taak, de rol en de positie van de raad;
 - b. Een programma van eisen opstellen voor een training “Essentie voor de Raad”. Gebruik daarbij de resultaten van het onderzoek en aanbevelingen uit dit document;
 - c. Een training op maat laten ontwikkelen en bied deze vanaf 2023 repeterend aan aan de beleidsmedewerkers;
 - d. Instellen van buddieschap zoals beschreven in dit voorstel;
 - e. Vóór het einde van 2022 de “Lange termijnagenda” opstellen en deze in januari 2023 operationaliseren.