



Samenvatting

De Rekenkamer Maastricht heeft een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van raadsvoorstellen. Zeven raadsvoorstellen zijn beoordeeld met de vraag of deze van voldoende kwaliteit zijn om de besluitvorming door de raad te ondersteunen. De hoofdconclusie van de rekenkamer is dat de kwaliteit van de onderzochte raadsvoorstellen matig tot onvoldoende is, omdat met name de inhoudelijke kwaliteit te wensen over laat. Het college geeft in haar reactie op het rapport aan, de kritische beoordeling van de rekenkamer ten aanzien van de kwaliteit van raadsvoorstellen te (h)erkennen, maar plaatst wel kanttekeningen bij de stelligheid van de conclusie. Deze doet volgens het college geen recht aan de verschillen tussen de onderzochte raadsvoorstellen. Terugkijkend is er altijd ruimte voor verbetering, maar het college verzet zich tegen een beeld dat de raad bij de onderzochte raadsvoorstellen niet gefundeerd tot een oordeel zou kunnen komen. Het college voelt zich daarin gesterkt, omdat zij vanuit de raad in de voorbije jaren over raadsvoorstellen nooit vergelijkbare negatieve kwaliteitsoordelen in deze stevigheid heeft vernomen.

Beslispunten

1. Uiterlijk 30 januari 2019 verzenden brief naar de rekenkamer als reactie op het ontvangen rekenkamerrapport kwaliteit raadsvoorstellen.

Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 30-01-2019:

Conform.



1. Aanleiding

De Rekenkamer Maastricht (RKM) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van raadsvoorstellen. Zeven raadsvoorstellen zijn beoordeeld met de vraag of deze van voldoende kwaliteit zijn om de besluitvorming door de raad te ondersteunen. Een raadsvoorstel is volgens de RKM van voldoende kwaliteit als het zelfstandig leesbaar is, op hoofdlijnen het voorgestelde besluit weergeeft en de raad ondersteunt bij het nemen van het besluit. De onderzochte raadsvoorstellen zijn beoordeeld aan de hand van drie kwaliteitsaspecten:

- formele kwaliteit (juiste en volledige toepassing van het format),
- tekstkwaliteit (begrijpelijkheid),
- inhoudelijke kwaliteit (consistent en met aandacht voor gemaakte afwegingen).

De hoofdconclusie van de RKM is dat de kwaliteit van de onderzochte raadsvoorstellen matig tot onvoldoende is, omdat met name de inhoudelijke kwaliteit te wensen over laat. Twee andere bevindingen die naar de mening van de RKM afbreuk doen aan de inhoudelijke kwaliteit zijn:

- Het systematisch opnemen van indicatoren waarmee het beleid gevolgd kan worden, is niet geheel doorgevoerd ondanks een motie van die strekking uit november 2016.
- In de raadsvoorstellen is geen aandacht voor risico's en voor maatregelen waarmee deze beheerst kunnen worden.

Op 13 december 2018 ontving het college het RKM rapport met het verzoek hier op te reageren.

Onderzocht raadsvoorstel	Oordeel RKM ¹			
	Tekst-kwaliteit	Formele kwaliteit	Inhoudelijke kwaliteit	Eindoordeel ²
Verordeningen VVE	2,4	2,3	1,8	Onvoldoende kwaliteit (1,9)
Verordening OZB 2018	2,9	3,4	2,4	Matige kwaliteit (2,6)
Woonvisie Maastricht 2018	2,6	2,9	2,1	Matige kwaliteit (2,2)
Welstandsnota 2018	2,3	3,0	2,1	Matige kwaliteit (2,2)
Actualisatie sportaccommodatiebeleid	1,0	3,0	1,1	Onvoldoende kwaliteit (1,3)
Popbeleid Maastricht	3,0	2,8	2,0	Matige kwaliteit (2,1)
Bestemmingsplan Hof van Assisi	2,6	2,3	2,0	Matige kwaliteit (2,1)

1) 5-puntenschaal: onvoldoende (1), matig (2), neutraal (3), voldoende (4), goed (5)
2) Eindoordeel = [10 score tekstkwaliteit + 10 score formele kwaliteit + 80 score inhoudelijke kwaliteit] / 100



2. Reactievoorstel op ontvangen rekenkamerrapport

Op 25 oktober 2018 is – in lijn met het verzoek van de RKM – door de gemeentesecretaris ambtelijk gereageerd op de nota van bevindingen horend bij hun onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen. Voorstel is in de bestuurlijke reactie hier niet meer op in te gaan, maar alleen te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de RKM. Dit om de discussie in de raad alleen te laten gaan over de conclusies en aanbevelingen van de RKM.

Conclusies rekenkamer

1. [Vraag rekenkamer](#)

[Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen, zodat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen en de uitvoering ervan kan volgen en beoordelen?](#)

Oordeel rekenkamer

In paragraaf 1.3 heeft de rekenkamer het normenkader geformuleerd waarmee de onderzochte raadsvoorstellen zijn beoordeeld. Als een raadsvoorstel goed scoort op de drie kwaliteitsaspecten (formele kwaliteit, tekstkwaliteit en inhoudelijke kwaliteit) is het raadsvoorstel zelfstandig leesbaar, geeft op hoofdlijnen het voorgestelde besluit weer en ondersteunt de raad bij het nemen van het besluit.

Reactie college

Wij kunnen ons vinden in de drie door u geformuleerde drie kwaliteitsaspecten van een raadsvoorstel: formele kwaliteit, tekstkwaliteit en met name inhoudelijke kwaliteit. Inderdaad ondersteunt een goed raadsvoorstel de raad bij het nemen van het besluit, als vertrekpunt voor debat met en binnen uw raad. De uiteindelijke besluitvorming is het resultaat van dit totale proces en alle daarin ingebrachte informatie en zienswijzen.

2. [Vraag rekenkamer](#)

[Voldoen de geselecteerde raadsvoorstellen aan deze criteria en, zo nee, op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?](#)

Oordeel rekenkamer

De rekenkamer heeft zeven raadsvoorstellen geanalyseerd. De zeven onderzochte raadsvoorstellen geven een uniform beeld op de onderzochte kwaliteitsaspecten. Op basis van die



analyse kan de conclusie niet anders zijn dan dat de kwaliteit van deze raadsvoorstellen matig tot onvoldoende is. In het samenvattende oordeel is vooral de inhoudelijke kwaliteit doorslaggevend geweest omdat met name de inhoudelijke kwaliteit de raadsleden de ondersteuning moet geven om gefundeerd tot een oordeel te komen. En juist op dat aspect is de kwaliteit teleurstellend.

Inhoudelijke kwaliteit heeft de rekenkamer als volgt gedefinieerd: “Inhoudelijke kwaliteit doelt op de consistentie van de inhoud: is het voorstel logisch opgebouwd en is er een duidelijke relatie tussen doel, middelen en acties. Inhoudelijke kwaliteit doelt ook op de mate waarin het raadsvoorstel uitnodigt om op hoofdlijnen de (politieke) discussie te voeren en geeft antwoord op de vraag of het duidelijk is welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumentatie het voorliggende voorstel is gekozen.”

De rubriek ‘Alternatieven’ is slechts in één van de zeven voorstellen gevuld. De argumentatie die het voorgestelde besluit moet dragen is veelal zwak en bevat weinig tot geen verdediging van de keuzes die tot het voorgelegde besluit leiden. De raadsleden benadrukken het gebrek aan concrete resultaten in de raadsvoorstellen. Dat maakt de controlerende taak van de raad moeilijk.

De tekstkwaliteit is redelijk. Het taalgebruik zou nog aan kwaliteit kunnen winnen door minder ambtelijk te formuleren.

Op het aspect van de formele kwaliteit: “Wordt het format gehanteerd?”, beoordeelt de rekenkamer de kwaliteit als neutraal. Het format wordt meestal nauwkeurig gevolgd, maar de invulling van de diverse rubrieken laat op het inhoudelijke vlak te wensen over.

Reactie college

We (h)erkennen uw kritische beoordeling ten aanzien van de kwaliteit van raadsvoorstellen, waarbij we wel kanttekeningen plaatsen bij de stelligheid van de conclusie. Dat doet ons inziens geen recht aan de verschillen tussen de onderzochte raadsvoorstellen.

Terugblikkend is er nadrukkelijk altijd ruimte voor verbetering, maar we verzetten ons tegen een beeld dat de raad (op basis van de door u geselecteerde raadsvoorstellen) niet gefundeerd tot een oordeel zou kunnen komen. We voelen ons daarin gesterkt, omdat we vanuit de raad over gaan van de zeven door u onderzochte raadsvoorstellen of, de raadsnotulen terugbladerend, over andere raadsvoorstellen in de voorbije jaren vergelijkbare negatieve kwaliteitsoordelen (‘onvoldoende, zwak, onder de maat, teleurstellend’) in deze stevigheid hebben vernomen.



3. [Vraag rekenkamer](#)

Wat vinden de raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen? Zien zij mogelijkheden tot verbetering? Zo ja, op welke punten?

Oordeel rekenkamer

In paragraaf 3.3 is de opvatting van de geïnterviewde raadsleden beschreven. De raadsleden benadrukken het ontbreken van duidelijke resultaten en van alternatieven en benoemden ook het niet uitvoeren van de eerder aangenomen motie over het opnemen van indicatoren in het format van het raadsvoorstel.

Reactie college

Zoals al aangegeven is er altijd ruimte voor verbetering, ook op het gebied van de door de raadsleden genoemde punten. De uitvoering van de aangehaalde motie is niet door ons, maar door de griffie opgepakt en heeft na bespreking met de commissie Begroting en Verantwoording geleid tot het opnemen van het kopje 'indicatoren' in het format van het raadsvoorstel. Daarbij is door de griffie in de toelichtende tekst opgenomen dat indicatoren alleen hoeven te worden ingevuld indien deze relevant zijn voor het raadsvoorstel. We zijn van mening dat deze instructie sindsdien is gevolgd.

4. [Vraag rekenkamer](#)

Hoe wordt in het voorbereidingsproces aandacht besteed aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

Oordeel rekenkamer

Het proces 'van collegevoorstel tot raadsvoorstel' is uitgebreid beschreven in de 'Handleiding collegevoorstellen'. Deze handleiding bevat - naast een nauwkeurig tijdschema voor verschillende acties – een uitgebreide toelichting voor het invullen van het format van het collegevoorstel. Een dergelijke uitgebreide toelichting ontbreekt voor het invullen van het raadsvoorstel.

De kwaliteitsbewaking vindt plaats 'in de lijn' en er is bovendien een toetsgroep ingesteld om de kwaliteit te bewaken. Daarnaast heeft de griffie een marginale kwaliteitsbewakende rol.

In opzet is het voorbereidingsproces goed georganiseerd en zijn er voldoende kwaliteitsmaatregelen genomen om raadsvoorstellen van voldoende kwaliteit te kunnen maken. De werking



van het proces is desondanks voor verbetering vatbaar gezien de uitkomsten van de onderzochte raadsvoorstellen.

De rekenkamer constateert dat het gebruikte format van voldoende kwaliteit is om wèl raadsvoorstellen te produceren die ondersteunend zijn voor de raad. Dit afgezien van de bevinding dat het format nog aan kwaliteit zou winnen door het toevoegen van een rubriek over risico's en het opnemen van indicatoren (conform de motie van november 2016).

Reactie college

Uw conclusie dat een uitgebreide toelichting voor het invullen van een raadsvoorstel ontbreekt in de Handleiding collegevoorstel is juist. Deze handleiding is hier ook nooit voor bedoeld. Tijdens de invoering van de nieuwe formats voor raadsstukken en collegevoorstellen is in opdracht van de gemeentesecretaris een handleiding voor collegevoorstellen opgesteld. De griffier heeft er destijds voor gekozen om stellers van raadsstukken (raadsvoorstellen, peilingvoorstellen, rondbriefje, etc.) op een andere manier op weg te willen helpen. Stellers van raadsstukken zien bij het oproepen van het format van een raadsstuk op hun computer steeds bij elke rubriek een paar toelichtende zinnen ter verduidelijking. Het opstellen van een uitgebreide toelichting in een handleiding is aan de griffier, niet aan het college. Van uw opmerkingen ten aanzien van de kwaliteitsbewaking en het format van raadsvoorstellen hebben wij kennisgenomen, wij zijn benieuwd naar de reactie van de raad.

Aanbevelingen rekenkamer

1. De rubrieken 'Argumenten' en 'Alternatieven' van het format zijn in de door ons onderzochte raadsvoorstellen niet of nauwelijks ingevuld. Dit zouden bij uitstek de rubrieken moeten zijn die de raadsleden in staat stellen om de gemaakte afwegingen te kunnen volgen. Deze rubrieken lijken veelal plichtmatig ingevuld, waardoor de bedoeling van de rubriek verloren gaat. De rekenkamer adviseert meer aandacht te schenken aan juist deze rubrieken.

Reactie college

Wij kunnen ons vinden in uw aanbeveling meer aandacht te schenken aan het invullen van de rubrieken 'Argumenten' en 'Alternatieven'. Dit zullen wij kenbaar maken aan zowel opstellers van raadsvoorstellen als aan de toetsgroep. Daarbij plaatsen we wel twee kanttekeningen:



- Hoeveel alternatieven er ook worden weergegeven in een raadsvoorstel, het zal nooit uitputtend zijn en wellicht steeds aanvechtbaar.
- Het serieus uitwerken van een alternatief kan gepaard gaan met hoge kosten en veel ambtelijke capaciteit. Wij geven er daarom de voorkeur aan een alternatief minder diepgaand uit te werken dan ons eigen voorstel.

2. Neem systematisch indicatoren op in de raadsvoorstellen, zodat het beleid kan worden gevolgd.

Reactie college

Het format van een raadsvoorstel biedt, zoals aangegeven, als gevolg van voornoemde raadsnotie de mogelijkheid om in de rubriek 'Gewenste situatie' indicatoren in te vullen. Wij kiezen ervoor dit alleen te doen als dit ons inziens leidt tot meerwaarde voor de raad. Bij veel raadsvoorstellen voegen indicatoren namelijk niets toe. Denk o.a. aan raadsvoorstellen over belastingmaatregelen of bestemmingsplannen.

3. Schenk aandacht aan de risico's in een raadsvoorstel en geef aan middels welke maatregelen deze risico's beheerst worden.

Reactie college

De raad informeren over aan het beleid verbonden risico's (juridisch, financieel, etc.) heeft volop onze aandacht. In lijn met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) vindt dit vooral plaats in de planning & control producten.

Zijn er aan een bepaald besispunt in een raadsvoorstel relevante risico's verbonden, dan worden de risico's zelf en de wijze waarop ze worden gemonitord beschreven in de rubriek 'vervolg'.

4. Besteed aandacht aan de werking van de kwaliteitsbewakende maatregelen in het proces zodat de belangrijkste basisprincipes voor een goed raadsvoorstel beter tot hun recht komen: zelfstandige leesbaarheid en begrijpelijkheid.

Reactie college

Wij delen uw mening dat zelfstandige leesbaarheid en begrijpelijkheid belangrijke voorwaarden zijn voor een goed raadsvoorstel. Reden voor ons om hier steeds alert op te zijn.

Juist hierom willen we de raad niet nodeloos belasten met omvangrijke raadsvoorstellen.



Zo kiezen wij ervoor informatie uit eerdere raadsvoorstellen ((bijvoorbeeld een reeds behandeld Planning & Control document) niet of slechts summier te herhalen in een nieuw raadsvoorstel. Of nemen wij bepaalde informatie niet op in een raadsvoorstel zelf, maar voegen deze toe in de bijlage(n) hiervan (bv. een zienswijzerapportage of onderzoek bij een bestemmingsplan).

5. De rekenkamer adviseert de raad om periodiek aandacht te besteden aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen en het college te informeren over de bevindingen, zodat de wensen van de raad duidelijk kenbaar zijn.

Reactie college

We hebben kennisgenomen van uw aanbeveling aan de raad.

3. **Effect op duurzaamheid en/of gezondheid**

Niet van toepassing.

4. **Effect op de openbare ruimte**

Niet van toepassing.

5. **Personeel en organisatie**

Niet van toepassing.

6. **Informatiemanagement en automatisering**

Niet van toepassing.

7. **Financiën**

Financiën niet relevant voor de besluitvorming in dit collegevoorstel.

8. **Aanbestedingen**

Niet van toepassing.

9. **Participatie tot heden**

Tot op heden is de raad niet betrokken geweest bij dit voorstel. In de paragraaf "Communicatie" wordt aangegeven hoe dit traject wordt gestart.



10. Voorstel

1. Uiterlijk 30 januari 2019 verzenden brief naar de RKM als reactie op het ontvangen rekenkamerrapport Kwaliteit raadsvoorstellen.

Collegevoorstel