
Plan van aanpak Onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen

Mei 2018



RekenKamer 
MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters (voorzitter)

Mevrouw prof. dr. Jacobine van den Brink

De heer drs. Ton Dreuw RC

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---------------------------------------|----------|
| 1 | Achtergrond | 2 |
| 2 | Doelstelling van het onderzoek | 3 |
| 3 | Onderzoeksvragen | 3 |
| 4 | Begrippen | 4 |
| 5 | Onderzoeksaanpak | 4 |
| 6 | Planning en kosten | 5 |

1 Achtergrond

In het gemeentelijk bestel stelt de gemeenteraad de kaders voor het beleid vast. In de praktijk betekent dit meestal dat het college voorstellen ter besluitvorming aan de raad voorlegt. In een later stadium dienen deze kaders om het college bij de uitvoering te kunnen controleren.

De voorstellen ter besluitvorming aan de raad hebben de vorm van 'raadsvoorstellen' die in Maastricht volgens een vast format worden opgesteld. De raadsvoorstellen zijn het sluitstuk van een beleidsproces waarin de drie W-vragen worden beantwoord: "Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? En Wat mag het kosten?"

De raadsvoorstellen moeten de gemeenteraad in staat stellen een goede afweging te maken op het betreffende dossier, een helder besluit hierover te nemen en om de controlerende functie te kunnen vervullen.

In 2007 heeft de Rekenkamer Maastricht al eens onderzoek gedaan naar de kwaliteit van raadsvoorstellen.¹ Dat onderzoek vertrok vanuit de vraag of het beleid in de raadsvoorstellen goed *evalueerbaar* was, om in een later stadium *controle* van de doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk te maken. De rekenkamer beoordeelde de raadsvoorstellen aan de hand van vragen als: is duidelijk welke doelen worden gesteld? Zijn die meetbaar en realistisch geformuleerd? Is duidelijk waaraan straks vooruitgang wordt afgemeten? In het eindrapport concludeerde rekenkamer dat de raadsvoorstellen in een aantal opzichten niet aan de criteria voldeden. De aanbevelingen die eruit voortvloeiden, vatte de rekenkamer samen in een beknopte checklist die raadsleden zouden kunnen gebruiken bij de beoordeling van raadsvoorstellen. Kenmerkend voor het onderzoek van 2007 was dat de rekenkamer in dat onderzoek de *inhoudelijke* kwaliteit (vanuit het perspectief van de evalueerbaarheid) van een aantal beleidsterreinen onder de loep heeft genomen.

In dit nieuwe onderzoek wil de rekenkamer opnieuw een aantal raadsvoorstellen beoordelen.

De invalshoek is nu vooral de vraag of de raadsvoorstellen van voldoende kwaliteit zijn om de besluitvorming door de raad te ondersteunen. Vragen die bij de rekenkamer leven zijn: zijn de raadsvoorstellen helder en begrijpelijk geformuleerd? Bevatten de raadsvoorstellen de juiste informatie en zijn ze kwalitatief geschikt om op basis hiervan de voorgestelde besluiten te nemen en daarmee kaders te stellen? Zijn die kaders geschikt voor de raad om op een later moment zinvolle controle uit te oefenen? Maar ook: zijn de raadsvoorstellen toegankelijk voor de burgers van Maastricht? Dragen de raadsvoorstellen bij aan de transparantie die het openbaar bestuur wil betrachten?

¹ Rekenkamer Maastricht (2007) *Evalueerbaarheid van beleidsvoorstellen. Deel I inclusief checklist*, december 2007.

Bij een aantal recente onderzoeken uitgevoerd door de Rekenkamer Maastricht, heeft zij geconstateerd dat de raad niet altijd optimaal geïnformeerd is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Het raadsvoorstel is één van de instrumenten om raadsleden in de positie te brengen om een weloverwogen besluit te nemen. Een onderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen kan daarom volgens de rekenkamer behulpzaam zijn om de kwaliteit van de raadsvoorstellen te verbeteren.

Een raadsvoorstel gaat veelal vergezeld van onderliggende documenten die nadere informatie bevatten over het betreffende beleidsvoorstel. Die documenten maken in het kader van dit onderzoek géén deel uit van het raadsvoorstel.

Het raadsvoorstel moet als zelfstandig document de raadsleden ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende rol en dat stelt eisen aan de kwaliteit van het raadsvoorstel, waarbij een onderscheid is te maken naar een aantal kwaliteitsaspecten:

- formele kwaliteit
- tekstkwaliteit
- inhoudelijke kwaliteit

Onder *formele kwaliteit* verstaat de rekenkamer de opbouw van het raadsvoorstel: is het format helder, eenduidig en zodanig gestructureerd dat alle relevante informatie erin tot uitdrukking kan worden gebracht.

Onder *tekstkwaliteit* verstaan we de begrijpelijkheid van de tekst: is deze voor gemeenteraadsleden voldoende toegankelijk, bondig en helder, zodat zij relatief snel grip krijgen op de inhoud van het raadsvoorstel om daarmee tot een eigen oordeel te komen.

En *inhoudelijke kwaliteit* doelt op de consistentie van de inhoud: is het voorstel logisch opgebouwd, 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 op de vraag of het duidelijk is welke beleidsalternatieven overwogen zijn en met welke argumentatie het voorliggende voorstel is gekozen. Het realiseren van deze kwaliteitskenmerken stelt eisen aan het proces waarin het raadsvoorstel wordt voorbereid. Een oorzaak van achterblijvende kwaliteit is mogelijk gelegen in het voorbereidingsproces. De rekenkamer wil daarom ook het voorbereidingsproces van raadsvoorstellen in haar onderzoek betrekken om vast te stellen of dit voorbereidingsproces in opzet voldoende aandacht besteedt aan het realiseren van de onderzochte kwaliteitskenmerken. Mochten de bevindingen bij de onderzochte raadsvoorstellen daartoe aanleiding geven, dan zal het verloop van dit voorbereidingsproces nader worden onderzocht.

Het gaat daarbij niet om het verloop van het gehele beleidsproces dat uitmondt in beleidsnota's, visiedocumenten e.d., maar om de vertaling daarvan in het raadsvoorstel.

2 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is zicht bieden op de kwaliteit van de raadsvoorstellen en het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van deze kwaliteit door een beoordeling van de huidige kwaliteit van de raadsvoorstellen. De uitkomsten van het onderzoek kunnen de raad helpen om kritisch te zijn over de kwaliteit van de raadsvoorstellen die ter besluitvorming worden voorgelegd. Een betere kwaliteit van de raadsvoorstellen biedt de raad een betere ondersteuning bij die besluitvorming.

3 Onderzoeksvragen

De hierboven beschreven analyse en doelstelling van het onderzoek leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Is de kwaliteit van de raadsvoorstellen zodanig dat ze ondersteunend zijn voor de raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen en draagt het voorbereidingsproces in voldoende mate bij aan de kwaliteit?

Deze vraag leidt tot de volgende deelvragen:

1. Aan welke criteria moet een raadsvoorstel voldoen, zodat de raad goed onderbouwde besluiten kan nemen en de uitvoering ervan kan volgen en beoordelen?
2. Voldoen de raadsvoorstellen aan deze criteria en zo niet, op welke punten is verbetering nodig en mogelijk?
3. Wat vinden de raadsleden van de kwaliteit van de raadsvoorstellen? Zien zij mogelijkheden tot verbetering? Op welke punten?
4. Hoe wordt in het voorbereidingsproces aandacht besteed aan de kwaliteit van de raadsvoorstellen?

4 Begrippen

| | |
|-------------------------|--|
| Raadsvoorstel: | een door het college gefiatteerd document met de status 'raadsvoorstel' dat dient ter ondersteuning van de besluitvorming in de gemeenteraad. Het raadsvoorstel gaat veelal vergezeld van onderliggende documenten die nadere informatie bevatten over het betreffende beleidsvoorstel. Die documenten maken in het kader van dit onderzoek géén deel uit van het raadsvoorstel. |
| Formele kwaliteit: | de kwaliteit van de opbouw c.q. de structuur van het raadsvoorstel conform een vastgesteld format. |
| Tekstkwaliteit: | de leesbaarheid van de tekst en de helderheid van het taalgebruik. |
| Inhoudelijke kwaliteit: | de logica in de opbouw van de argumentatie, de mate waarin de relatie tussen doel, middelen en acties duidelijk is en de aanwezigheid van beleidsalternatieven. |
| Vorbereidingsproces: | het ambtelijke en politieke proces dat in de gemeentelijke organisatie (inclusief de griffie) wordt doorlopen om het raadsvoorstel te produceren, vanaf het collegebesluit tot de aanbidding ervan aan de raad. |

5 Onderzoeksaanpak

Allereerst zal een normenkader voor de beoordeling van de kwaliteit van de raadsvoorstellen worden opgesteld. Daartoe zal ook worden gekeken naar (recente) vergelijkbare (rekenkamer)onderzoeken in het lokaal bestuur.

Dit normenkader zal worden toegepast op een aantal raadsvoorstellen die zullen worden geselecteerd aan de hand van de volgende criteria: de raadsvoorstellen

- zijn van recente datum: een overweging hierbij is dat raadsleden zich deze specifieke casus nog kunnen herinneren.
- betreffen verschillende beleidsterreinen: een overweging hierbij is dat niet de suggestie mag ontstaan dat één bepaald beleidsterrein of één bepaalde wethouder of afdeling specifiek is beoordeeld.
- hebben geleid tot een besluit: overweging hierbij is om te kunnen volgen hoe tot een besluit over het onderzochte raadsvoorstel is gekomen en of dit al dan niet heeft plaatsgevonden met aanvullende informatie en/of aanpassingen van het raadsvoorstel.
- zijn van verschillende aard: zowel voorstellen die de start van een beleidsproces markeren, als voorstellen die een aanpassing van beleid in uitvoering betreffen.

Deze eerste fase van beoordeling van de raadsvoorstellen vindt plaats op basis van deskresearch.

In de tweede fase van het onderzoek komt de beleving van de raadsleden aan de orde, omdat hun mening een belangrijk kwaliteitskenmerk is. Het raadsvoorstel moet hen immers ondersteunen om tot een oordeel te komen en te besluiten.

De onderzoekers willen raadsleden uitnodigen om in een groepsinterview de kwaliteit van de raadsvoorstellen te bespreken.

Ook zal de kwaliteit van het voorbereidingsproces onderzocht worden. Indien de bevindingen daartoe aanleiding geven, zullen verdiepende interviews worden gehouden met griffie, collegeleden en vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie.

Ten slotte volgt de vierde fase met het opstellen van de bevindingen, het ambtelijke en bestuurlijke hoor- en wederhoor en de presentatie van het eindrapport.

6 Planning en kosten

De start van het onderzoek is gepland in april 2018. Het onderzoek zal in november 2018 worden gepubliceerd. De verwachte tijdsbesteding is 120 uren.

| Stap | Omschrijving | Gereed | Geraamde tijdsbesteding in dagen |
|----------|--|----------------|----------------------------------|
| 1 | literatuur en onderzoek opstellen normenkader selectie raadsvoorstellen analyse huidige kwaliteit | Half mei | 47 |
| 2 | Onderzoek beleving raadsleden | Half juni | 17 |
| 3 | Analyse proces | Eind juni | 24 |
| 4 | Opstellen nota van bevindingen | Eind augustus | 32 |
| | Ambtelijk wederhoor | Half september | |
| | Opstellen eindrapport | Begin oktober | |
| | Bestuurlijk wederhoor | Eind oktober | |
| | Publicatie eindrapport | Begin november | |
| 5 | Stap 5: | | |
| | Totaal aantal dagen | | 120 uur = 15 dagen |

De plenaire bijeenkomsten van de rekenkamer en de uren gemaakt door de secretaris zijn in deze raming niet verdisconteerd.